



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA**

Etnografía de la vida parlamentaria

Álvaro Fernando López Lara

Tesis de Maestría en Ciencias Antropológicas

**Director: Dr. Scott Robinson
Asesor: Dr. Néstor García Canclini
Asesor: Dr. Andrés Fábregas**



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA**

Etnografía de la vida parlamentaria en México

Alvaro Fernando López Lara

Tesis de Maestría en Ciencias Antropológicas

**Director: Dr. Scott Robinson Studebaker
Asesor: Dr. Néstor García Canclini
Dr. Andrés Fábregas Puig**

México, D.F.

Octubre de 1994

INTRODUCCION

En este trabajo se postula la pertinencia analítica de una *etnografía parlamentaria*. Su propósito general es incursionar en la construcción de una etnografía política de las asambleas legislativas; la conformación de la escena pública, sus reglas, procedimientos y rutinas, en las que se entretujan la dimensión formal e informal de las instituciones. Desde el punto de vista metodológico, se trata de aplicar las técnicas del análisis de campo, observación participante, entrevista en profundidad y el análisis de la situación, a una instancia política moderna: el parlamento. Acceder a una lectura antropológica de los rituales, reglas, costumbres y rutinas del proceso legislativo, tal vez sea una de las rutas más prometedoras para captar la singularidad del sistema político mexicano.

Ya otros autores mucho más experimentados se adentraron en el análisis de la política de las sociedades complejas usando el instrumental antropológico. Tenemos ejemplos estimulantes como el de Aronoff que propone el análisis de un campo poco convencional para la antropología; el ritual en un partido político. Aronoff descubrió las cualidades de lo que él llama (siguiendo a Gluckman) "rituales de rebelión", a través de los cuales se logra expresar conflictos en arenas políticas ritualmente sancionadas (como el debate en el comité permanente del partido laborista Israelí) y se logra formular un consenso. (Aronoff, 1979:286)

La monografía de Abner Cohen sobre las élites de Sierra Leona, es formidable por su demostración de que la ideología de las élites es objetivada, desarrollada y mantenida gracias a un elaborado cuerpo de símbolos y actuaciones dramáticas: maneras, etiquetas, estilos de vestir, acento, patrones de recreación, reglas matrimoniales y otros aspectos que conforman un estilo de vida grupal (Cohen, 1981:9) También el sugerente estudio de Weatherford, *Tribes on the Hill*, en el que la política congresional de Estados Unidos es sometida a la mirada antropológica.

Hasta ahora la ciencia política se ocupó predominantemente de las dinámicas institucionales de los parlamentos y congresos. (Murdock, 295:1987) .Sin preocuparse por comparar las diferencias de funcionamiento en distintas culturas y sociedades, a partir de la superposición de reglas formales e informales, que tienen resultados importantes para la adaptación y cambio de los modelos constitucionales.

Las reglas formales (preceptos constitucionales, leyes y reglamentos), nos proporcionan sólo una visión parcial de la operación del sistema, hay múltiples niveles en que las relaciones políticas no se agotan en los preceptos normativos y se sustentan en un denso tejido de reglas prácticas (acuerdos, convenciones o reglas informales). Una muestra inobjetable se puede apreciar en las relaciones Ejecutivo- Congreso en México. Formalmente existe un sistema de división de poderes, con balances y contrapesos, pero en la práctica los poderes metaconstitucionales del ejecutivo, nublan las facultades de las cámaras legislativas. El ejecutivo centraliza un poderoso mecanismo de reparto de cargos, de candidaturas, que garantiza la lealtad de una mayoría parlamentaria, cuyo jefe real es el presidente de la república. En nuestro medio, principios como la obediencia, la lealtad, la amistad y la habilidad para hacer acuerdos, son mucho más estimables, que el profesionalismo, la antigüedad y la especialización, por ello los primeros son una garantía para tener éxito en la carrera política

— Durante una etapa de la historia posrevolucionaria, que podemos situar entre 1933 - 1996, el presidente controló a través del Partido Revolucionario Institucional una numerosa mayoría legislativa, que aprobó la legislación enviada por las agencias del ejecutivo. De ahí que Pablo González Casanova anotara:

"Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían gobernar a nombre de la Ley y que la Ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía un sentido funcional simbólico-religioso,

en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como "creencia legal" y desde el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones." (González Casanova, 1965: 32-33)

Implícitamente sostiene que a fin de cuentas la importancia del legislativo radica en esa cualidad de darle expresión legal a decisiones del ejecutivo, pero que en México el proceso de creación de leyes no es resultado de una discusión racional, sino que proviene de una decisión del poder ejecutivo, que se reviste con acciones y manifestaciones simbólicas en las que se evoca, utilizando distintos lenguajes; la soberanía, el pueblo, el republicanismo y la democracia. Eso es lo que contribuye a dar a nuestro presidencialismo, ciertos matices parlamentarios.

Existe una fisura entre las instituciones democráticas y la realidad autoritaria, en la Cámara de Diputados de México, esta fisura se manifiesta, a nivel de su funcionamiento interno. La fuerza vinculante de las reglas informales es mayor que las disposiciones reglamentarias, una serie de convenciones prácticas, rige el ritmo de la política; tiempos de dictaminación de iniciativas, asignación de turnos de habla en el debate, las negociaciones entre los integrantes de los partidos parlamentarios y las coaliciones de líderes y equipos. Esa dimensión de la práctica política, sólo es asequible desde un enfoque antropológico, ya que sin duda, corresponde a la antropología política el mérito de haber descubierto que las sociedades primitivas, podían funcionar sin una autoridad central, gracias a una espesa red de acuerdos que tendían hacia el desarrollo

Dicha tensión entre reglas formales e informales (limitaciones derivadas culturalmente), está en el centro de las preocupaciones de este trabajo. Se trata de analizar los cambios en las reglas del juego (acuerdos formales e informales) que regulan la cooperación y el conflicto entre los actores parlamentarios. Las reglas del juego regulan un modo de intercambio político y negociación, que se desenvuelve en arenas públicas y semipúblicas.

Mi objetivo es clarificar las relaciones entre *Ritual* y *negociación política* en la Cámara de Diputados en el período 1988-1997. En la Cámara de Diputados las confrontaciones y divisiones nacionales se dramatizan y los consensos se tejen en ámbitos privados de negociación. (Edelman, 1988: 24)

En particular, El análisis comprende varios niveles ; 1) uno de ellos se refiere a la negociación de procedimientos y rutinas que regulan la interacción de los diputados en la asamblea legislativa, la actividad del pleno muestra claramente, como en el debate se recurre a una *negociación de los códigos de interpretación de la política*. Rituales, ceremonias y rutinas, son parte de los procedimientos convencionales, que garantizan un modo de operación de la Cámara, de ahí que mi inquietud ha sido entender como es que un conjunto de valores, creencias, rituales y procedimientos, actúan sistemática y consecuentemente en beneficio del binomio presidente mayoría..¹ 2) otro nivel del problema consiste en descifrar ¿que reglas o arreglos institucionales han hecho posible el sostenimiento de un partido hegemónico que constituye una mayoría cohesiva y disciplinada? ¿Y como se ha limitado el poder de la mayoría al reivindicar los derechos de las minorías políticas?, 3) el incremento del pluralismo ha conducido a la mayoría a establecer convenios de cooperación con la oposición; esta necesidad de desplazar la cooperación ejecutivo-legislativo, a la búsqueda de la cooperación con las minorías políticas abre dos interrogantes; ¿que reglas determinan la cooperación de las bancadas de oposición? ¿bajo que condiciones han surgido los convenios de cooperación entre el PRI y el resto de las bancadas?

La periodización adoptada, comprende de 1988 a 1996, el lapso de tres legislaturas (LIV, LV, LVI), en las cuales se han operado cambios significativos en la forma y el contenido del proceso legislativo. El primero de ellos, es la atenuación

¹ La definición de instituciones adoptada por Jame Cárdenas es útil para extender el estudio de los arreglos (reglas del juego) al nivel de lo simbólico. Las instituciones son: "1) un conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, 2) son un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado (p. 12) Las instituciones son en este sentido códigos de interpretación de una realidad política y normas de conducta aceptadas por los actores.

del dominio de un partido hegemónico sobre la vida legislativa, gracias a la composición más plural de la Cámara de Diputados. Una mayor presencia de la oposición en la arena parlamentaria, cambió la mecánica del debate y las rutinas de conducción de asamblea: la esfera lógico-significativa del ritual y las ceremonias legislativas, enfrentó escenarios conflictivos en eventos como el informe presidencial, además la oposición recurrió a una suerte de dramaturgia política para deslegitimar u obstruir la conducción de las sesiones. La actividad fundamental de la asamblea es el debate, los actos de habla estructurados espacio-temporalmente, la interacción de los hablantes esta regulada por normas políticas: la jerarquía de los hablantes es una función de la jerarquía de poder en la Cámara. ¿Quién impone las reglas y procedimientos del debate? El PRI ha sido el interprete y el aplicador del reglamento interno; tiempos y turnos de habla se administran desde la Gran Comisión y la presidencia de la Cámara.

Otro cambio importante consistió en la adopción de reglas de negociación y la creación de instancias plurales para producir consensos. Las viejas normas y prácticas están cediendo ante nuevos referentes de negociación. Por último, aunque no menos importantes, son las modificaciones en el reparto de presidencias de las comisiones legislativas y sus procedimientos internos. Ninguno de estos cambios ha incidido en los fundamentos de las relaciones ejecutivo-legislativo en México; la subordinación de la rama legislativa había sido posible por la conservación de una mayoría legislativa leal a las políticas presidenciales.

CAPITULO I. PARLAMENTOS Y CONGRESOS: UNA REVISION TEORICA.

Introducción

Este capítulo es una exposición teórica sobre los enfoques de interpretación de los cuerpos legislativos. Durante un largo trecho el paradigma dominante fue el institucionalismo, despuntaron después las compilaciones de estudios funcionalistas, cuya elaboración más fina corresponde a Robert Packenman. El

denominador común de ambas perspectivas fue la preferencia por las funciones que formalmente cumplían las legislaturas en el resto del sistema político. A lo largo del capítulo se propone una crítica y un enfoque alternativo para estudiar a las legislaturas, que se apoya en la idea de que los actores parlamentarios se vinculan entre sí en términos de una interpretación compartida de objetivos, preferencias, estructuras, procedimientos y lógica política (Dodd, 1994:319)

Configuraciones Institucionales

En casi todos los países del mundo moderno, existen configuraciones institucionales, que con nomenclaturas diversas son conocidas como legislaturas, asambleas, parlamentos o congresos. Es muy difícil encontrar un sistema político, sea de naturaleza autoritaria o democrática, en el cual no se mantenga una referencia normativa, instrumental o simbólica, hacía esas instituciones.

Los enfoques de política comparada, han trazado "orientaciones tipológicas" con el fin de ubicar los puntos de comparación entre instituciones que poseen semejanzas innegables en sus diseños constitucionales, pero cuya disparidad es ostensible sí se les contrasta en sus funciones e importancia en el marco de una comunidad política. La gama de armazones institucionales, métodos de organización interna y reglas informales de comportamiento legislativo que prevalecen en los Parlamentos y Congresos , confirma la aserción de que cada legislatura está compuesta por diferencias de lenguaje y procedimientos, lo cual torna cualquier propósito de comparación en una empresa gigantesca y metodológicamente problemática.

No obstante, la enorme diversidad del "objeto-legislaturas", los politólogos generaron en los años setentas, dos tipologías muy influyentes, que se revelaron como valiosas taxonomías teóricas, tanto como para emprender estudios particulares, como análisis comparativos. La primera de ellas fue la elaborada por

Robert Packenham, a partir de su estudio sobre el Congreso Nacional en Brasil (Packenham, R., 1970: 271-279). En ella propuso, usando una "perspectiva funcionalista, analizar a las legislaturas a partir de sus consecuencias para el sistema político. Identificó once funciones (definidas como consecuencias), a las que agrupó en tres rubros: 1) legitimación, 2) reclutamiento, socialización y entrenamiento del personal político y 3) la influencia sobre la toma de decisiones.⁽²⁾ La tarea para el analista consistía en reconocer estas funciones y su importancia en cada una de las legislaturas. En una línea de continuidad intelectual, Michael Mezey (Mezey, 1979), propuso una tipología de legislaturas, apoyándose en dos variables: su papel en la toma de decisiones (the degree of policy-making power) y el grado de apoyo de los ciudadanos a la legislatura (the extent of support), llegó a identificar cinco tipos posibles de legislaturas: activas, vulnerables, reactivas, marginales y mínimas. Según la opinión de Mezey, las dos últimas categorías correspondían a la mayoría de las legislaturas del "Tercer Mundo".⁽³⁾ La combinación de variables en la tipología se comprende mejor con el siguiente esquema:

TIPOLOGÍA DE LEGISLATURAS

² Las funciones legislativas delimitadas por Robert Packenham, fueron desagregadas en otras subfunciones, así la *función de legitimación* se subdividió en latente, manifiesta, las *funciones de influencia en la toma de decisiones*; se subdividieron la función de comunicación, en articulación de intereses, resolución de conflictos y función administrativa y de patronaje. Las funciones de reclutamiento, socialización y entrenamiento del personal político, se quedaron en ese nivel de operacionalización. Desde que Packenham expuso esa tipología en su artículo "Functions of the Brazilian National Congresses" que se incluyó en la obra colectiva compilada por Allan Kornberg, *Legislatures in Development Perspective*, Durham, N.C., 1970. Se han elaborado muchos trabajos que analizan las funciones en otros Congresos, como ejemplo podemos citar la única investigación empírica que existe para el caso de México, De la Garza, Rudolph, *The Mexican Chamber of Deputies and the Political System*, The University of Arizona, Ph.D., 1972.

³ En un artículo reciente Luis Raigosa, apunta, siguiendo la tipología de Michael Mezey, que el Congreso Mexicano podía ser considerado como una *legislatura mínima*. Véase: Raigosa Sotelo, Luis, "Las Comisiones

poder en la toma de decisiones	mínimo apoyo	mucho apoyo
-----------------------------------	--------------	-------------

mucho	legislaturas vulnerables	legislaturas activas
-------	-----------------------------	-------------------------

moderado	legislaturas marginales	legislaturas reactivas
----------	----------------------------	---------------------------

pequeño o nulo	legislaturas mínimas	
-------------------	-------------------------	--

Tal vez el mayor inconveniente de estas tipologías, provenga de su marcado énfasis *institucionalista*, lo cual lleva a privilegiar el análisis de las relaciones ejecutivo-legislativo en el proceso de toma de decisiones y a medir el apoyo de que disfrutan, sin considerar las particularidades en los procedimientos y prácticas al interior del proceso legislativo.

Es distinta la perspectiva de los estudios reunidos por Philip Norton, *Parliaments in Western Europe* (Norton, Philip, 1990), en los cuales se concede importancia a tres grupos de variables para el estudio de las legislaturas; *constitucionales, políticas y procesales*. El autor afirma que la variable política fundamental es la composición de los partidos en una legislatura. Las combinaciones posibles son, el dominio de un solo partido sobre el ejecutivo y el

Parlamentarias en el Congreso Mexicano" en: *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol 1, no. 3,

legislativo, la existencia de un partido único y el multipartidismo sin hegemonía clara de ninguno de los partidos que forman la legislatura. Pero lo que nos interesa recuperar del análisis de Norton, es el papel decisivo que atribuye a las *variables procesales*. Una de las variables, es la secuencia de las etapas (stages) en el proceso legislativo. Las legislaturas difieren entre sí por las etapas que atraviesa una iniciativa de ley, y particularmente por las formas en que se divide el trabajo entre las Comisiones y el debate en el pleno legislativo (floor debate). La segunda variable procesal es el grado de especialización de las Comisiones legislativas. Estas son una etapa medular del ciclo político de las legislaturas.

Así pues, el análisis tipológico tiene una utilidad restringida en el estudio de las diferencias en los procesos legislativos, por ello parece que se está operando un desplazamiento hacia la adopción de enfoques más eclécticos (Norton. Philip, 1990: 143), con diferentes maneras de analizar las legislaturas. Los estudios recientes apuntan a una deconstrucción del "paradigma tipológico", que apuesta a la primacía de las instituciones sobre los procedimientos y prácticas políticas, ya que el descubrimiento de particularidades y la gran variedad de "culturas legislativas" o "parlamentarias", (4) hace más convincente la afirmación de que; "Cada legislatura tiene que ser analizada en el contexto de la cultura política en la cual ha surgido." (Norton, Philip, 1990: 147) Llevado hasta sus últimas consecuencias, esto implica que el analista debe esclarecer los diferentes *sentidos* que dan a los procesos legislativos las colectividades sociales. (5) La pregunta teórica y

sept-dic, 1991. p.175

⁴ Este cuestionamiento del "paradigma tipológico", tiene puntos de comunicación con la crisis del método comparativo clásico, que recurrió a una construcción transcultural de los conceptos y las prácticas políticas, sin reconocer la diferencia de contextos. Como apunta una obra reciente; "Podía tener sentido comparar los parlamentos de Francia y Gran Bretaña, pero ¿puede decirse lo mismo de la comparación de los parlamentos francés y egipcio, del partido radical francés y el partido *baath* sirio, de la vida política de Francia y la vida política de Burkina-Faso? (...) una comparación de este tipo corre el riesgo de preferir las *formas* a los modos reales de funcionamiento y así ocultar todo lo que constituía lo específico y la incumbencia reales de lo político en el seno de las sociedades extraoccidentales" Badie, Bertrand y Hermet, Guy, *Política Comparada*, México, F.C.E., 1993. p17.

⁵ No ignoramos que estas afirmaciones nos acercan a la perspectiva de análisis cultural delineada por Clifford Geertz, en la cual se busca comprender los sentidos que dan a lo político, en el espacio y el tiempo, diferentes colectividades. Una perspectiva semiótica del análisis cultural, supone que deben interpretarse las "redes de

metodológica es: ¿como interpretar el *significado* de procesos, reglas y costumbres, implícitos en el funcionamiento de los cuerpos legislativos?

Desde luego, la primera dificultad consiste en demarcar claramente los ámbitos del análisis, que se enumeran en forma genérica en la pregunta anteriormente planteada. Se trata de elaborar una guía para describir e interpretar códigos de conducta política, para los cuales no existen categorías, ni una taxonomía teórica definitiva.

Uno de los pocos estudios antropológicos sobre el Congreso Norteamericano, (Weatherford,1985), contiene valiosas proposiciones para el estudio de la dimensión cultural en la política legislativa. Weatherford identificó tres niveles culturales de acción en el Congreso: 1) el exterior del Congreso simplificado como de ordinario aparece en la constitución o en los textos de civismo, una apariencia pública, 2) detrás de esa fachada aparecen las arenas semipúblicas del poder político, esa compleja y confundida visión de la política presentada en la prensa, 3) por último, opera inadvertido subterráneo, un mundo privado, las catacumbas culturales del Congreso, que es aludido en la discusión política, pero raramente explicado. Es el conjunto de espacios que sólo pueden referirse oblicuamente como "reunión a puerta cerrada", "negociación tras bambalinas"

✓ Todos los cuerpos legislativos tienen su fachada pública, su escena para las confrontaciones verbales, pero también su "región inferior", su mundo privado, en el que se tejen las negociaciones y acuerdos informales, y se entretajan pautas operativas, de negociación o de solución de crisis.

El parlamento es habitualmente reconocido y simbolizado por la reunión plenaria, (la forma asamblea) en la que todos los miembros participan en las confrontaciones verbales y toman cierto tipo de decisiones. Dichas asambleas, con

significado", que ayudan a entender el juego político y su intersección con otros ámbitos de la vida social. Vease, Geertz, Clifford, "La política del significado" en: *La interpretación de las Culturas*, Barcelona, Gedisa, 1992.

toda su magnificencia, presentan para el observador común una apariencia felizmente desorganizada. Las descripciones más recurrentes se refieren a un ambiente en que los legisladores charlan en pequeños grupos, leen la prensa o atienden la correspondencia; pues al parecer, todos los parlamentos participan de esta escisión entre orden y desorden,(Smith, Steven:1989: 131) esa difícil armonía en donde se conjugan un orden de sucesos como lecturas de iniciativas de ley, mociones de orden, interpelaciones, con la atmósfera carnavalesca de las asambleas.⁽⁶⁾

Desde luego que cada arena legislativa contiene su propia secuencia de procedimientos, normas, costumbres e incluso rituales y ceremonias; ¿cómo entonces emprender un estudio sistemático de los mismos?. Se sugiere que un camino posible es el de utilizar el *método comparativo* como un recurso para descubrir las particularidades, de la cultura operativa, en los siguientes aspectos: 1) la disposición física de los recintos, 2) la organización del debate y 3) los métodos de votación.

La disposición física de los recintos.

La forma del recinto y la disposición física de las curules o asientos, están ordenados conforme a un "patrón espacial", que designa aquellos lugares desde donde se ejerce liderazgo o bien se dictan los procedimientos a seguir. Tal como lo han apuntado dos influyentes estudios de legislaturas comparadas, la "geografía del recinto", es un indicio para entender la organización del debate y la jerarquía

⁶ En esa línea apuntan las descripciones de Walter Oleszeck, sobre la Cámara de Representantes en Estados Unidos, vease su obra, *Congresional procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly Inc, 1989. En particular el capítulo 6 *House Floor Procedures*. También David Olson, *The legislative Peocess. A comparative Approach*, New York, Harper and Row,1980. En donde se aportan datos sobre otras asambleas como el Bundestag Alemán, el Parlamento Italiano y el Parlamento Inglés. Probablemente la investigación más minuciosa sea la de Steven S. Smith, *Call to order. Floor Politics in the House and Senate*, Washington, The Brookings Institution,1989. En la cual analiza la evolución de las normas de la actividad en el pleno legislativo y las formas del debate.

política de los hablantes. (Wheare, 1981: 23,24 y Olson, 1980: 2-3). La disposición del espacio refiere algo sobre los modos de simbolizar la jerarquía política y la ubicación de las tendencias políticas en una legislatura. Sí como subraya el antropólogo Edward Hall, "el espacio habla" (1989: 184-185), definitivamente la forma física de las legislaturas informa sobre aspectos de la cultura.

Hay dos grandes tradiciones en la disposición física de los recintos, una es la de los países de la Comunidad Británica, cuyo prototipo es el recinto oblongo y la otra es la de la Asamblea Nacional Francesa en la que existe el recinto semicircular.

La Cámara de los Comunes en Inglaterra, es un recinto que está claramente dividido en dos hileras de bancas, una frente a otra. Al centro del recinto se ubica el lugar del presidente de la Cámara (Speaker), a su derecha se sientan los miembros del partido en el gobierno (primer ministro y gabinete) y en la parte frontal están las bancas de los miembros que forman la oposición. Esta división entre aquellos que están a favor del gobierno o en contra, es una especie de símbolo del sistema bipartidista Inglés, en el que además se establecen jerarquías entre los parlamentarios de la primera fila (front bench), que tienen acceso a la tribuna y el resto de los miembros que hablan desde sus lugares.

El recinto semicircular de la Asamblea Nacional Francesa y de la mayoría de las legislaturas, es propio de una asamblea en la que el propósito es reflejar la composición partidaria de los representantes, ahí la tradición es sentar a los diputados conforme a las tendencias políticas, el recinto es dispuesto de izquierda a derecha, no sólo físicamente, sino también políticamente. (Wheare, K.C., 1981: 22)

Una variante a considerar es la de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, cuyo recinto semicircular coexiste con una legislatura bipartidista. En la Cámara de representantes los Demócratas se sientan por costumbre a la derecha del presidium en el que se ubica el presidente de la Cámara (Speaker of the House) y los Republicanos a la izquierda. Desde luego que el presidente o los miembros del gabinete no tienen un lugar en el recinto, lo cual simboliza la separación entre el ejecutivo y el cuerpo legislativo.

Estas diferencias en la forma física de las legislaturas reflejan modos y costumbres de organizar el debate, pues en algunos parlamentos los miembros que ocupan las bancas traseras (back-benchers) no tienen acceso a la tribuna, ni oportunidad de participar en los debates. Algo semejante ocurre con la división establecida por el "sistema de antigüedades" (Seniority system) en el Congreso norteamericano, en virtud del cual los miembros nuevos o *Freshmen*, ocupan las curules traseras del recinto, lo cual simboliza que están ahí para aprender los procedimientos del debate legislativo. El espacio habla en las legislaturas, sobre el prestigio, el poder y la jerarquía política de los miembros.

El debate legislativo y la ritualización del poder.

Dado que las asambleas plenarios poseen la característica de ser un suceso público, y en esto difieren de otras arenas legislativas como las sesiones de los Comités y las reuniones de partido, la publicidad es un aspecto que afecta el comportamiento de los legisladores en el pleno. Las Galerías, la prensa y la televisión están habitualmente presentes, de manera que los miembros calculan el sentido de sus actuaciones (performance) y discursos (Olson, David, 1981: 344). Este factor bien puede ser una de las razones por la cual los parlamentos tienen sus momentos de ritual, de gran debate y de pompa ceremoniosa, a través de los que se escenifica el drama del poder y la democracia.

Los debates en la arena pública de los plenos (floor debate) son considerados como meras fachadas de la actividad parlamentaria, los politólogos se lamentan de que la tendencia moderna este conduciendo a este foro de discusión nacional a ser un mero simulacro. Pero lo que todavía está por investigarse, son los factores por los que, tanto en países con *legislaturas activas*, como en los de *legislaturas mínimas*, esa arena devino en una reunión de legisladores en la cual resultó impráctico legislar. Sin duda la versión teatralizada de los parlamentos no tiene el mismo guión ni efectos dramáticos, puesto que la

teatralización del poder en las legislaturas, tiene diferentes significados en un contexto autoritario o en uno democrático.

El tema ha sido abordado por Weatherford, un antropólogo formado en la escuela procesualista, cuya inquietud por entender la política en sociedades complejas, lo condujo a emprender un análisis excepcional del Congreso Norteamericano. En la tercera parte de su libro, *Tribes on the Hill*, Weatherford explora el fenómeno de la ritualización de los procedimientos legislativos.

Según Weatherford, el incremento en el número de congresistas y el incremento de la publicidad de las sesiones, llevaron a que el debate legislativo dejara de ser un "regateo de opiniones" para convertirse en una escenificación destinada a una audiencia. Dado su tamaño y carácter público, el pleno perdió su eficacia legislativa, por lo que gradualmente los asuntos del gobierno se desplazaron fuera de la mirada pública. El pleno legislativo se convirtió en un lugar para el ritual y la pompa ceremoniosa, a medida que perdió su eficacia para hacer leyes y tomar decisiones. (weatherford, 1985)

Weatherford apunta que el pleno legislativo pasó a ser una arena política en la cual la reputación pública podía cultivarse, a través de las actuaciones (performances) en la tribuna del Congreso. Pero también apunta que a través de ese conjunto de actuaciones se mantienen revitalizados los temas abstractos, como los derechos de los estados, las libertades individuales y la democracia. (Weatherford, 1985:175)

Lo específico de los debates en el Congreso de los Estados Unidos, es a decir de Weatherford, el uso peculiar del *lenguaje ritual*, la forma del discurso se ve sujeta a tabúes en el uso de los nombres personales y de ciertos pronombres. El uso del lenguaje ritual se ve reforzado por el hecho de que los oradores no hablan propiamente unos a otros, ni para el público de las galerías, ellos hablan a la Nación y a la Historia. Así el ritual cobra la forma de una interacción que no es interpersonal. En estas circunstancias los actos rituales están dirigidos a una

audiencia que puede estar literalmente presente o ausente. Estos observadores pueden ser dioses, espíritus, santos, ancestros, los votantes o las masas de la historia. (Weatherford,1985: 195)

La interpretación elaborada por el autor, sobre el ritual político en un contexto legislativo, se basa en una noción del ritual como acto expresivo, puesto que a través de los rituales se construye la imagen pública de las carreras políticas de los Congresistas y se actualizan los temas abstractos de la política nacional.⁽⁷⁾ Sin embargo, esa orientación del ritual y las ceremonias políticas en el Congreso Norteamericano, no es un patrón universal. El papel de los rituales y las ceremonias que se expresan en la situación de debate, posee una ordenación propia en cada contexto legislativo.

Los datos etnográficos sobre otros parlamentos, sugieren que el debate tiene una diversidad de sentidos, tanto para los participantes como para la audiencia. En los parlamentos del tipo Inglés, la confrontación entre dos partidos, en que los miembros están cara a cara, el debate es más bien un juego de preguntas, respuestas e interpelaciones. La mayoría del tiempo es ocupado por la oposición que utiliza la "pregunta parlamentaria" como principal medio de combate verbal. En el Bundestag Alemán, el debate en el pleno es poco intenso, ya que pocos miembros participan en el mismo, además las intervenciones de los oradores se centran principalmente en cuestiones particulares, atinentes a los intereses privados de su distrito. El caso Alemán refleja la situación de una asamblea que ha perdido su valor en el proceso legislativo. El debate en el parlamento de Tanzania, tiene por objeto plantear públicamente los problemas de

⁷ La literatura teórica y empírica sobre los rituales políticos en sociedades complejas, no ha llegado a establecer claramente cuales son las fases del proceso ritual en la política contemporánea. Todavía se debate si el ritual político sirve solamente como un elemento de integración social o puede jugar algún rol en el cambio social. Lukes, ha propuesto entender a los rituales políticos como un modo de ejercer el poder en la dimensión cognitiva, ya que propicia la internalización colectiva de paradigmas políticos de orden y funcionamiento de la sociedad. Vease Steven Lukes, "Political Ritual and social integration" en: *Essays in social theory*, New York, Columbia University Press, 1977. David Ketzer, ha señalado que el ritual político sirve para los fines más diversos, la élite política emplea el ritual para legitimar su autoridad, pero los rebeldes hacen sus batallas con ritos de deslegitimación. Según Ketzer una de las cualidades del ritual es su

las localidades y pueblos que integran al país, pues existen severas limitaciones y sanciones a los discursos que intentan criticar al gobierno. La asamblea es un foro para reafirmar la integración nacional.(Olson, David, 1980: 394-400) Así pues, el "drama del debate" no está compuesto por las mismas prácticas, ni las mismas referencias simbólicas y discursivas.

Las Comisiones como arena política.

Una de las *variables procesales* señaladas por P. Norton, es el grado de especialización de las Comisiones. En ese aspecto hay significativas diferencias, que en un nivel muy general, podemos resumir recurriendo a la distinción entre las legislaturas de tendencia comisional en las que existe un sistema de comisiones muy especializado y las legislaturas de tendencia partidista, en las cuales la influencia de las Comisiones sobre el proceso legislativo es menor. Sí bien existen parlamentos que combinan un fuerte sistema de partidos, con un fuerte sistema de comisiones, como es el caso del Bundestag Alemán y el parlamento de Suecia. (Olson, David,1980: 299). La presencia o ausencia de un partido dominante, es otra variable a considerar, ya que las comisiones son más importantes en los países en los que no existe un partido dominante, o como en el caso del Congreso Norteamericano, dos partidos comparten frecuentemente el control de la Presidencia y el Congreso. Otra generalización posible es aquella que sostiene que el sistema de comisiones tiende a ser más debil en los sistemas parlamentarios de gobierno y a ser más fuerte y especializado en los sistemas presidenciales de gobierno.

En las legislaturas en las que existe una especialización de las comisiones, su capacidad de decisión es mayor y los procedimientos internos de trabajo más

caracter dramático, que descansa más que en la definición de roles, en la gestación de respuestas emocionales.

sofisticados, en esas comisiones el juego político de la negociación es menos predecible. Tal es el caso de las Comisiones del Congreso Norteamericano, en el que los presidentes de Comisión (Chairman), poseen un "Staff", que efectivamente compite con los miembros de las agencias gubernamentales. En contraste en los parlamentos en que no existe un alto grado de especialización, cualquier iniciativa propuesta por el ejecutivo tiene altas probabilidades de pasar, las comisiones sólo gozan de libertad para examinar y modificar detalles de la legislación. Ahí el juego político de la negociación es más predecible.⁽⁸⁾

Aun tomando en cuenta esas diferencias, es indudable que las Comisiones son una arena en la cual se negocia y se pactan bases de cooperación entre partidos, dado que el pleno es la ocasión para las grandes confrontaciones ideológicas y las comisiones el lugar de trabajo sobre asuntos prácticos y técnicos del proceso legislativo. Las comisiones facilitan la toma de decisiones al dividir el trabajo legislativo en unidades más pequeñas, no es gratuito que los analistas las hayan llamado "pequeñas legislaturas". Las comisiones son una arena en la que es más fácil negociar y llegar a una decisión unánime sobre una ley. Varias circunstancias contribuyen a ello: 1) el trato personalizado entre miembros de las Comisiones, matiza el conflicto entre tendencias partidistas, 2) las comisiones trabajan sobre detalles y asuntos prácticos, en tanto que el debate en el pleno concierne a principios, 3) en la mayoría de los parlamentos las comisiones trabajan en privado, eso permite una discusión más abierta y franca, lo que no ocurriría si los miembros estuvieran en público, 4) el tamaño de las comisiones permite poner en práctica procedimientos más flexibles e informales. (Olson, David, 1980: 331)

Vease, Ketzer, David, *Ritual Politics and Power*, Yale University, 1988.

⁸ Esta debilidad del sistema de comisiones es un rasgo común a sistemas muy diversos. En el Parlamento Inglés, el partido mayoritario apoya normalmente las iniciativas del gabinete y del primer ministro, por lo que las comisiones sólo revisan aspectos de detalle. Algo semejante ocurre en la Asamblea Nacional Francesa, particularmente a partir de la V República en que se restringió el poder de los Comités legislativos. Los sistemas legislativos de los desaparecidos países comunistas, tenían comisiones poco especializadas, por lo que estas sólo figuraban como un foro en que los miembros ordinarios del partido único, podían manifestar sus puntos de vista en privado, oportunidad que se les negaba en las sesiones plenarias. Para una interesante descripción del trabajo de las comisiones en el sistema soviético ver, Churward, L.G, *Contemporary Soviet Government*, New York, Elsevier, 1968. En particular, "Soviet parliamentary Comittes"

Sobre la base de estos supuestos, Richard F. Fenno, realizó uno de los estudios precursores sobre los problemas internos de regulación del conflicto e integración en el Comité de asignaciones (Appropriations Committee) de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Es un estudio realizado en base a entrevistas semiestructuradas, lo cual le permitió registrar las expectativas normativas y de comportamiento de los miembros del Comité (Fenno, 1962:310). El autor estableció dimensiones de análisis sobre la vida interna de las Comisiones, entre las cuales considera: a) las normas que hacen posible la integración de los miembros, b) los mecanismos de control y sanción (el grado de socialización y obligatoriedad de los mismos), c) la orientación del trabajo legislativo de los miembros y d) la estabilidad de los miembros. En nuestra opinión, Fenno se concentró mas bien en la descripción de las normas de integración operantes en el contexto singular del Comité de asignaciones, que según sus observaciones quedarían comprendidas en cuatro categorías: 1) La *norma de especialización*, que promueven la división de trabajo y la eficiencia en porciones de trabajo realizados en los subcomités, 2) la *norma de reciprocidad*, el respeto a esa norma garantiza que el conflicto entre los subcomités (o entre los subcomités y el resto de la Comisión), sea minimizado por el respeto mutuo de áreas de especialización, 3) la *norma de la unidad de los subcomités*, en la apreciación del autor, se supone que reciprocidad y unidad están estrechamente relacionadas. La norma de reciprocidad funciona para minimizar el conflicto entre subcomités. La norma de la unidad funciona para minimizar el conflicto al interior de los subcomités. Ambas conducen a la exigencia de no hacer públicas las diferencias entre miembros de la comisión, 4) la *norma del mínimo partidismo*, que debe ser observada por los miembros de ambos partidos, el partidismo no debe prevalecer sobre los trabajos de la comisión. Fenno encontró que tal norma era respetada por los presidentes del Comité (Chairman) y por los representantes de la minoría pertenecientes al Comité, inclusive los miembros del staff eran profesionales no partidistas. (Fenno, 1962: 316-317) El mismo autor tuvo ocasión de verificar que las normas postuladas por él, no tenían una capacidad

vinculante en el resto de los Comités del Congreso Norteamericano, ya que una análisis posterior de la vida interna del Comité de Educación y de Trabajo, elaborado a partir de entrevistas con 19 miembros, arrojó otros resultados: en dichos comités el conflicto entre subgrupos era relativamente intenso, y la norma de reciprocidad tenía un rol insignificante entre los mecanismos internos de control.

El libro de Jones y Woll, *The private world of Congress*, aporta otra perspectiva en el análisis de las comisiones, en la que destacan que las comisiones son una arena de conflicto, pues los representantes compiten por la reputación de sus carreras y por el poder. Describe la realidad de un congreso en la que los presidentes de comité buscan reafirmar su poder sobre los miembros del comité y sobre otros comités. En contraste con los escritos de Richard Fenno, los autores sugieren que la multiplicación de comités, produce conflictos internos por el poder en muchos niveles, en los subcomités o entre los subcomités. En suma, su visión de los comités, no es la de la reciprocidad y unidad de los miembros, sino la de las jerarquías de poder y status existentes en los comités. (Jones, y Woll, 1979: 80-81)

Las reglas del juego.

El estudio de las reglas informales del comportamiento legislativo es una yeta de investigación poco atendida, ese sistema no escrito de convenciones, obligaciones y privilegios por el cual se vinculan los actores en un congreso, aparece como un mundo relativamente desconocido. Es un conjunto de *reglas pragmáticas* que sólo aprenden quienes se someten a un aprendizaje político en el propio ámbito legislativo. La investigación empírica sistemática de esas "reglas del juego" ha sido llevada a cabo principalmente por Donald R. Matthews en una investigación sobre el senado norteamericano (Matthews, 1960: 93-94) y por un grupo coordinado por John Wahlke que estudió las legislaturas de California, Nueva Jersey, Ohio y Tennessee, a partir de entrevistas con los miembros de las legislaturas (Wahlke, 1962). Ambos estudios trataron de definir el contenido de las

normas, estimaron su grado de aceptación, el grado de cumplimiento y las consecuencias para el funcionamiento de los Congresos. Descubrieron que las reglas no escritas del juego complementan los aspectos institucionales de la organización legislativa y los procedimientos que hacen que esas legislaturas sean viables y alcancen sus objetivos. Además de que mostraron ser operativas para facilitar la cohesión y espíritu de grupo, limitar y canalizar el conflicto y garantizar la fluidez del trabajo legislativo.

Sin duda las reglas informales son un componente importante de todas las legislaturas, cada cuerpo legislativo posee un conjunto de reglas, su propio lenguaje para la acción política y la prudencia política, (Bailey, F.G., 1970: 24) estas diferencias pueden atribuirse a la estructura formal del Congreso o Parlamento, al papel de la legislatura en el sistema político y sobre todo a tradiciones (folkways) inscritas en la cultura política de cada país. Matthews enlistó seis categorías de reglas del juego reconocidas por los senadores: que los miembros pasen por un aprendizaje adecuado, la búsqueda de la especialización, la cortesía, la reciprocidad y el patriotismo institucional. Cómo puede advertirse estas reglas corresponden a un sistema en donde el papel del legislador individualmente considerado es relevante, además son reglas que hacen incapié en la veteranía y el aprendizaje, son producto de un sistema, como el norteamericano, en donde la disciplina de partido es más flexible y el vínculo con la representación distrital y los grupos de interés es muy intenso.

Los resultados obtenidos por Allan Kornberg al estudiar las reglas del juego en la Cámara de los Comunes en Canadá (Kornberg, Allan, 1964: 377) aluden a un conjunto de normas y sanciones orientadas a mitigar el conflicto personal y orientarlo hacia el conflicto entre partidos, mientras que las reglas para agilizar el curso de la legislación y las de veteranía y el aprendizaje no tenían gran importancia.

Uno de los aciertos del análisis de Kornberg, fue demostrar como la aceptación de reglas y sanciones no escritas, es condicionada por la experiencia y

los años de servicio del legislador, por la afiliación partidista y la posición en la jerarquía de liderazgo en la Cámara. Su conclusión fue que los tipos de reglas y sanciones a las que cada legislador es sensible, es primordialmente determinado por esas "variables circunstanciales", es decir variables que son transitorias y que tienen que ver con la situación particular de los legisladores en el momento en que se realiza el estudio. (Kornberg, 1964: 377)

Los estudios reseñados se inscriben decisivamente dentro del enfoque *behaviorista* de lo político, de ahí que lo fundamental sea encontrar modelos de comportamiento y su coherencia con expectativas oficiosas o no escritas. Se postula una relación entre reglas pragmáticas y comportamiento, a partir de lo que los propios actores reconocen como "reglas del juego" . Bailey F.G. nos sugiere una perspectiva que se aleja del *behaviorismo*, en la cual las reglas son consideradas como un *lenguaje* que estructura y dá sentido a la acción política. Por ello una de las exigencias del antropólogo, es según Bailey, arribar a un nivel de comprensión de esas reglas pragmáticas, que puede no ser conocido por quienes intervienen en el juego, no basta describir lo que los propios jugadores conocen.(Bailey,F.G.,1970:27)

CAP. II. HACIA UNA ETNOGRAFÍA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El propósito de este capítulo es dar a conocer las dimensiones que se consideran relevantes para la construcción de una etnografía parlamentaria, es de alguna manera un trazo sobre la estructura de la tesis a desarrollar. Primero se analizan los eventos públicos de la asamblea, como las ceremonias y rituales cívicos. En segundo lugar se hace un primer acercamiento al estudio de las reglas no escritas o las convenciones prácticas que rigen en la política parlamentaria: reglas de disciplina política, reglas de intercambio y cooperación.

Rituales cívicos en el espacio legislativo

La actividad pública de la asamblea, no puede comprenderse sin hacer referencia a la función que juegan las rutinas, símbolos y ceremonias, en un Congreso dominado por el poder ejecutivo y un partido hegemónico que ha impuesto sus rutinas y procedimientos al poder legislativo. La reunión plenaria de la Cámara de Diputados es una arena política en la que se escenifican y se simbolizan las cualidades democráticas del sistema político: es un foro de discusión en los que se actúan los dramas de la pluralidad política y la

democracia.⁹ Uno de los elementos principales de la ideología legitimadora del sistema político mexicano, es la invocación de la vida republicana y la consecuente existencia de una división de poderes. A pesar de los acusados rasgos presidencialistas de la política mexicana, la actividad legislativa es tomada como referencia normativa para presentar la imagen de un orden político conformado por el apego a la legalidad y la democracia.

De ahí que nuestro interés se oriente hacia el estudio de las ceremonias y rituales que tienen como ámbito de ocurrencia la Asamblea legislativa. Ciertamente no somos los primeros en proponer el estudio de la Cámara de Diputados como una instancia de ritualización del poder, pues Teresa Carbó, demostró cómo a partir del discurso parlamentario, se escenifican los rituales, de una democracia auténtica, la ilusión de un debate plural y libre, además de racional. (Carbó, Teresa, 1993:87) También Regine Robin, en un ensayo titulado, "*La circulation de la parole publique et ses risques; Les débats en Commission Parlementaire*", abordó el estudio del debate en una Comisión Parlamentaria de Quebec como un fenómeno de ritual, magia o ceremonial social, dentro del cual la noción de "teatralidad" ocupa un lugar destacado. (Robin, 1984:50). El estudio de Carbó, tiene una alta dosis de originalidad, pues parte explícitamente de un rico enfoque en el que se combina la dimensión lingüística con la sociológica; al estudiar a la Cámara de Diputados como un lugar de habla (regido por reglas verbales) y como un sistema de relaciones políticas en el que funciona un doble orden de obligaciones (legislar y cumplir con el compromiso hacia el ejecutivo), la autora propuso una distinción de jerarquías entre los hablantes calificados, es decir autoridades de sesión, presidentes de Comisión y líderes de la gran Comisión y los hablantes simples. Su conclusión es que las autoridades de sesión (mesa directiva y Gran Comisión, ejercían un control (el control legítimo de la interacción verbal)

⁹ Los analistas de la política mexicana han encontrado esta notable fisura, entre la fachada del ideal democrático y la realidad autoritaria- corporativista. En México esta contradicción se supera por medio de la exaltación de un ideal democrática del que supuestamente es depositario el Congreso de la Unión. Mas comentarios sobre la fisura entre ideal democrático y realidad autoritaria, se pueden encontrar en el libro de Morris, Stephen, *Corrupción y política en México*, Siglo xxi, 1992. pp. 52-53.

sobre la secuencia del debate, por medio de la administración intencionada de los trámites, plazos y tiempos en la asignación de la palabra: los silencios, mociones de orden, interpelaciones e interrupciones fueron acuciosamente analizados por Carbó, para demostrar como las autoridades de sesión manipulaban los elementos constitutivos de la interacción verbal, con el fin de lograr la aprobación diligente de los dictámenes basados en las iniciativas del ejecutivo. Desde nuestro punto de vista, las aportaciones de Teresa Carbó sobre el análisis de la ritualización del poder, no son conclusivas, ya que el término ritual es utilizado como un adjetivo, más que como un concepto analítico.

Mis proposiciones sobre ritual y política se resumen en tres enunciados: 1) El ritual en la Cámara de Diputados de México, tiene como principal característica, la expresión dramatizada de la pluralidad política, que legitima las decisiones de una mayoría legislativa. Esta primera proposición, tiene sustento en el punto de vista de Steven Lukes, para quien el ritual es una forma de ejercicio del poder en la dimensión cognitiva. Los rituales públicos de la Cámara de Diputados, sostienen el paradigma de un sistema pluralista y democrático, que en la práctica sigue siendo autoritario.

2) La tribuna de la Cámara de Diputados es un foro sancionado ritualmente, en el cual los partidos de oposición pueden expresar públicamente el descontento, los desacuerdos sobre iniciativas de ley, o sobre los problemas del país, lo cual funciona en forma semejante a los rituales de rebelión (Gluckman, 1968:308). Sostengo que son rituales de rebelión en los que simbólicamente se retratan los conflictos de los principios políticos. Las sesiones del pleno son un evento ritualizado, puesto que las decisiones sobre iniciativas de ley y dictámenes, se toman en ámbitos privados de negociación.

3) Se está operando un desplazamiento en las formas del ritual y el ceremonial político en la Cámara de Diputados, ya que las reglas ceremoniales y la celebración de actos como el informe presidencial, ha dado lugar a conflictos políticos. En un contexto de acelerados cambios políticos, la ceremonia ritual del informe está

poniendo de manifiesto la división entre actores políticos y no su integración. Esta proposición, que nos permite pensar en el cambio, está tomada de las ideas de Clifford Geertz, sobre la discontinuidad existente entre la dimensión estructural y la forma de integración existente en la dimensión lógico-significativa. (Geertz, 1988:148)

El debate como escenificación ritual.

El debate en la Cámara de Diputados de México, puede ser considerado como un evento ritualizado, como una escenificación ritual, en tanto que no es una forma de discusión por medio de la cual se tomen decisiones o se hagan modificaciones a los dictámenes y proyectos de ley. En gran medida esto tiene que ver con el lugar que ocupa el pleno de la Cámara, pues es una instancia en la que se debate sobre los dictámenes elaborados en las comisiones legislativas; el pleno tiene formalmente facultades decisorias, pero en la realidad los dictámenes que se llevan a discusión, no son objeto de grandes modificaciones. Tal como me lo comentó un informante: "el debate es la escenificación de una obra que se concibió en comisiones"

En la Cámara de diputados de México el debate es parte de un delicado equilibrio político, en el que existen reglas no escritas, acerca de quién puede participar o está autorizado a participar, acerca del contenido de sus intervenciones y los temas que en un momento político pueden ser calificados como "Tabú" (temas de los que es censurable hablar). La mayoría priista participa en el debate, siguiendo rutinas y procedimientos estandarizados, en los que tiene mucha incidencia la disciplina vertical de partido. El debate es conducido desde la *Gran Comisión*, cuyo líder busca reducir los aspectos imprevistos en el debate y eludir los temas Tabú.

En torno al presidente de la Gran Comisión y los Secretarios de la misma, se aglutina un pequeño número de diputados con mayor capacidad política o experiencia legislativa, que en el lenguaje cameral se conoce como "La Burbuja".

Para participar en el debate es necesario pertenecer o acercarse a ese centro político, pues los oradores se autopropone, señalando el contenido de su intervención ante los secretarios y el líder de la Cámara, que decide si es pertinente que suba a tribuna tal o cual diputado. Desde "La Burbuja" opera una rutina de selección de los oradores calificados para subir a tribuna, de la cual están excluidos una "mayoría silenciosa" de diputados del PRI, que no son llamados a tribuna. Aunque estatutariamente todos los diputados tienen derecho a participar en las discusiones, en la realidad esta participación está sujeta a una serie de prácticas y competencias que establecen una división entre hablantes privilegiados, hablantes autorizados y hablantes no autorizados (Carbó, 1993: 83). Esta jerarquización de los hablantes, es un reflejo de las posiciones ocupadas en un campo competitivo en el que participan individuos con una autoridad delegada.¹⁰

Actores y Audiencia.

Al concebir a las sesiones y los debates en la Cámara de Diputados, como una escenificación ritual, implícitamente hemos sugerido la existencia de una frontera entre los participantes en la escenificación y el público; la interpretación de dichos actos y su significado, requiere de una descripción de los niveles de audiencia o grupos de referencia que tienen influencia sobre la forma y estilo de ejecución de la acción ritual.¹¹ Las diversas categorías de audiencia, probablemente sean: 1) El presidente de la república y los miembros del Poder

¹⁰ Sobre este aspecto Pierre Bourdieu, ha puesto de relieve que la retórica que caracteriza a los discursos de institución, que define lo que hay que decir en una situación solemne, depende de la existencia de hablantes autorizados. "Las formas estilísticas con las cuales se caracteriza el lenguaje de los sacerdotes, maestros y más generalmente, de todas las instituciones son la rutinización, estereotipos o neutralizaciones".(...) en los hechos, el uso del lenguaje, depende de la posición social del hablante, la cual gobierna el acceso que el puede tener al lenguaje de la institución, esto es, a una esfera oficial, ortodoxa y legítima" Véase, Bourdieu, Pierre, "Authorized Language: the social conditions for the effectiveness of ritual discourse" en: *Language and Symbolic Power*, Polity Press, 1991.

¹¹ Un análisis semejante es el que hace Myron Aronoff al estudiar los debates del Comité Permanente del Partido Laborista Israelí, en el cual propone pensar en las diversas categorías de audiencia a partir de la imagen de una pirámide en cuya cúspide, se encuentra la élite de altos dirigentes del partido. Aronoff, Myron, *Power and Ritual in the Israel Labor. A study in political anthropology*, ME. Sharpe, 1993. p.80

Ejecutivo, cuya influencia sobre las decisiones y en general sobre la agenda legislativa es clave. La figura del presidente es un símbolo, al cual se alude de manera insistente en todos los debates a pesar de que físicamente se encuentra ausente del salón de sesiones, 2) los dirigentes del partido y los líderes de la Cámara; el líder de la Gran Comisión y los coordinadores de grupo parlamentario, 3) el conjunto de la asamblea formada por los 500 diputados, 4) la prensa y la opinión pública nacional.

La tribuna de la Cámara de Diputados es un foro ritualmente sancionado, en donde los diputados cultivan su imagen pública, actualizan los temas abstractos de la unidad nacional, legitiman la aprobación de dictámenes y le dan validez a las decisiones del ejecutivo.

Es necesario señalar que para los diputados de oposición, la relación entre actores y audiencia, posee otros matices, ya que para ellos la tribuna y los debates que en ella se verifican, son una oportunidad para la denuncia y la reafirmación de su identidad como fuerza opositora:

La coreografía de la legislatura. (notas sobre etiqueta y ceremonial)

A lo largo de su desempeño en una legislatura, los diputados aprenden a relacionarse a través de una serie de protocolos, matices del trato y cortesías, que configuran una suerte de *entramado ceremonial*, que en más amplio sentido, es parte de un código de significaciones. Ese singular vehículo de interacción, atento a las formas y las sutilezas, tiene una imponderable incidencia sobre la actividad política, pues es una de las vías por las cuales se mide el prestigio, se establece la distinción y se mantienen las jerarquías políticas. Si bien la razón por la cual, ceremonia y práctica política, se encuentran entretejidas en la Cámara de Diputados, obedece a un rasgo general de nuestra cultura política, ya que "los mexicanos somos un pueblo ritualista, formal, respetuoso y ceremonioso. Entre la élite la ceremonia y el ritual se agudizan" (Ramos, 1993:58)

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, hay un capítulo dedicado a las reglas del ceremonial y protocolo, en el cual se apuntan algunos preceptos que imponen reglas informadas de un carácter público acerca de como han de ejecutarse diversas actuaciones que caen en la esfera de los formalismos y las solemnidades ¹² (Ochoa Campos, 1973:327) En síntesis, las reglas del ceremonial legislativo, se agrupan en Reglas de compostura, De fórmula escrita, De fórmula verbal, De lugar, De modo, De orden, De posición y De las comisiones de cortesía.

Así pues el protocolo y las ceremonias en la escena legislativa, tienen un sustento normativo, y otro basado en la costumbre; las reglas escritas se complementan con una serie de prácticas formales y actos expresivos. En los párrafos siguientes se analizan los distintos niveles del protocolo y las ceremonias en la Cámara de Diputados. Se trata de demostrar como es que por medio del ceremonial y protocolo legislativo, se expresan sutilmente las jerarquías de poder en la Cámara; que incluyen desde las comisiones de cortesía en eventos como el inicio de trabajos o el informe presidencial, hasta el lugar que se ocupe en el recinto, en relación al líder de la Cámara. No es gratuito que la lucha de partidos de oposición como el PRD, se hayan orientado a "eliminar la solemnidad y el rígido protocolo" en el trato social, para hacer más fluido el trabajo legislativo.

Ceremonia ritual

Como es bien sabido el período ordinario de sesiones del Congreso dá inicio con el acto público del *Informe Presidencial*, leído el 1o. de Noviembre, en el que las dos cámaras (Senado y Diputados) se dan cita en el Salón de la Cámara de Diputados para escuchar al Jefe del Ejecutivo. Aunque el texto del art. 69 no

¹² Según Jesús Teutli, el reglamento entiende "por ceremonial un conjunto de normas o fórmulas que rigen con motivo de eventos especiales o ceremonias". "En sentido amplio aceptamos que el ceremonial legislativo está referido a la forma como deben realizarse todos los actos jurídicos-sean lógicos o históricos, se dice, codificados o consuetudinarios-proprios de la actividad que desempeñan las cámaras colegisladoras y representa una correspondencia natural de manifestación a la sustantividad normativa que preceptúa sobre la actividad de estos órganos" (Ochoa Campos, 1973: 328)

estipula la obligación de asistir a leer el informe, la costumbre y un interés por exaltar la imagen presidencial han convertido este momento en una ceremonia en la que, en la forma, se rinde cuentas al pueblo y a la Nación representada en el Congreso. Cuando se trata del último informe de un presidente, (que coincide con el inicio de la Legislatura heredada, pues el relevo tendrá que convivir con ella,) se vive un momento ambiguo en la medida en que el poder formal lo detenta el presidente en funciones, pero las nuevas alianzas están con el presidente electo que tomará posesión tan sólo un mes después.

De cualquier manera en el acto del informe se pone a prueba la popularidad y el apoyo del que goza el presidente, pues no solo importa el discurso, sino el contenido y la forma del ritual. Desde el recorrido al descubierto que el presidente realiza al finalizar el informe, los mensajes de optimismo, la publicitación de obras y logros de la administración, hasta las expectativas o esperanzas por el anuncio de medidas trascendentes, toda la atención está puesta en el presidente.

En todo este proceso el Congreso aparece como un elemento más del orden imaginario de la comunidad nacional (Anderson, B. 1991) a la que se dirige el presidente. Salvo su actuación en el *Ceremonial de Recepción* en el que se estipula la posición: "puesta en pie de los asistentes al Congreso con motivo de la entrada y salida del Presidente de la República, excepto del presidente del Congreso, quien se pondrá de pie solo al llegar el primer mandatario a la mitad del recinto, con motivo de su entrada. Los miembros del Congreso no tienen derecho de interpelar, ni de discutir lo que ahí se informa. Eso explica el sacudimiento y el escándalo provocado por diputados y senadores de oposición que intentaron romper la forma del ceremonial en el último informe de Miguel de la Madrid en 1988.

Las reglas de la disciplina en los grupos parlamentarios.

La característica distintiva del funcionamiento de la Cámara de Diputados en México es que un sólo partido (PRI) ha logrado mantener el control de la mayoría legislativa durante una larga fase de la historia reciente, su modelo organizativo rige en los mecanismos de coordinación parlamentaria hasta el grado de confundirse con una "cultura política". El peso de la mayoría ha sido tan abrumador que no es exagerado atribuir a su influencia muchas de las deformaciones y debilidades de la política parlamentaria. Sin embargo para comprender la lógica de operación de la mayoría es indispensable atender a los mecanismos que han garantizado la coordinación de la acción colectiva de los diputados y limitado los fenómenos de disidencia interna.

Por otra parte, el análisis de las bancadas de oposición en México, nos enfrenta al reto de establecer cómo han afectado los arreglos institucionales (entorno institucional) a su crecimiento y los métodos organizativos que adoptan. En realidad los grupos parlamentarios de oposición son particularmente desconocidos, poco sabemos sobre los mecanismos que garantizan la cohesión y la disciplina de partido, sus jerarquías internas, el origen social de sus integrantes y la orientación hacia el trabajo legislativo.

Las modificaciones a las reglas electorales, tanto la reforma de diputados de partido en 1964, la incorporación del principio de representación proporcional en 1977, han propiciado un crecimiento de las bancadas de oposición, que se refleja en mayores niveles de complejidad organizativa. (modificaciones a la ley electoral-composición política de la Cámara) La lógica de las relaciones entre mayoría y minorías está sufriendo una serie de redefiniciones, sobre todo a partir de la LIV legislatura en la que los votos del PRI disminuyeron a 233 diputaciones de mayoría y 27 de representación proporcional sumando 260 diputados 52%, mientras que el PAN alcanzó la cifra de 101 diputados, que representan el 20.2% y el PRD 48 diputados que representan el 9.6%. ¿Cómo influye el crecimiento de las bancadas de oposición en los modelos organizativos de los grupos parlamentarios y sus estrategias de cooperación y conflicto?

Los arreglos institucionales garantizaron el funcionamiento de un partido hegemónico que ha mantenido el control de la mayoría absoluta y calificada en las dos cámaras del Congreso. Un partido que a lo largo del tiempo vota cohesiva y disciplinadamente a favor de las iniciativas del ejecutivo, y que constituye la clave del *gobierno unificado*.¹³ El PRI estructuró las bases de una disciplina de partido, en la que se limitó el papel de los legisladores considerados individualmente y se recurrió al establecimiento de un mecanismo de coordinación de grupos políticos y sectores, cuya eficacia ha sido probada como solución a los dilemas de la cooperación. Para el poder presidencial, ha sido fundamental contar con una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, ya que sus proyectos e iniciativas de ley tradicionalmente son aprobados sin modificaciones de importancia. Por ello, algunos analistas llegan a concluir que la subordinación de la bancada priista es producto de una orientación de la *cultura política autoritaria*, (Alonso, 1994:127) y afirman que la mayoría mecánica encarna la irracionalidad política. Nuestro argumento es que la disciplina del PRI, es producto de la articulación de reglas formales e informales, inscritas en un arreglo institucional. (North, 1991) , a partir del cual se desarrollaron códigos compartidos de lealtad política. Preferimos concebir a la disciplina priista (la famosa mayoría mecánica), como el producto de acuerdos y normas, que controlan mediante un sistema de incentivos y sanciones, el comportamiento de los miembros de su bancada, y no como la expresión de un tipo particular de cultura política.¹⁴ Ya que no es posible demostrar que en las

¹³ Los estudiosos del presidencialismo han señalado que la fórmula del presidencialismo se basa en cuatro condiciones necesarias; 1) facultades constitucionales, 2) gobierno unificado, 3) disciplina partidaria, 4) liderazgo presidencial en su partido. La existencia del gobierno unificado, es decir, el gobierno en donde un mismo partido controla la presidencia y la mayoría en el Congreso, es tal vez una de las condiciones más importantes, pero ella no es suficiente si al mismo tiempo el partido del presidente no es un partido cohesivo y disciplinado. Véase, Weldon, Jeffrey A. "The Logic of presidentialism in Mexico" en; Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge; Cambridge University Press. (en prensa)

¹⁴ En un ensayo reciente Jorge Alonso nos ha propuesto un análisis de los partidos políticos y de la identidad partidaria, en el cual sostiene que cada partido es portador de una específica cultura política que tiene que ver con los simbolismos de conseguir y desempeñar el poder. Los partidos moldean y definen su identidad en una arena política; "En esta contienda se propicia la sacralización de determinados principios que acotan las

motivaciones de los políticos existen imperativos culturales, es más idóneo analizar las opciones de los actores relacionándolas con un sistema de reglas formales e informales; además, si la cultura política, se asimila a un conjunto de reglas informales, es importante señalar que estas no quedan excluidas de nuestra noción de arreglo institucional.

Así en la Cámara de diputados se configuró un sistema holístico (Dumont, 1968, Guerra, 1988) en donde el diputado no tiene una capacidad de acción individual, ni una vinculación estrecha con su distrito electoral, pues pertenece siempre a un grupo (corporación, equipo, camarilla). Ese es el trasfondo sobre el cual se conforma una *jerarquía institucional*, en la que los puestos de liderazgo los detentan aquellos diputados que tienen una posición prominente en los altos círculos del poder, y que son reclutados entre los equipos de la administración pública federal y estatal.

La acción de camarillas -relaciones de amistad, confianza- sustituyen a las normas propias de un sistema con carrera parlamentaria. En México los diputados no se reeligen por lo cual no existe la profesionalización. Además, en un sistema parlamentario en el que no existe la profesionalización y la promoción política a cargos de dirección parlamentaria basado en atributos de antigüedad, han sido precisamente los lazos de amistad, confianza y la negociación entre sectores, lo que garantiza una posición prominente en los círculos de poder de la Cámara de Diputados.

posibilidades de negociaciones. La definición de los adversarios y las posibilidades de alianzas llegan a ser punto central de su discurso, pero sobre todo de su acción.” Según este autor, la cultura política se puede percibir en los hechos, como los estilos de decisión interna para postular candidatos, en la articulación de valores y prácticas (ideología) y en la posición en las negociaciones gobierno-partidos. Su apuesta es que cada partido es portador de una cultura política particular, que se intercomunica con las otras culturas partidistas en la arena política. El PRI sería en esta tónica, portador de una cultura del conformismo acrítico, del fraude y de la impunidad, la cultura del reacomodo de grupos. La disciplina partidaria es vista como una pieza clave en la cultura del PRI. Mi objeción a este análisis es que confunde comportamientos específicos con la cultura, a la que se adjetiva indiscriminadamente, sin llegar a una definición clara del mapa cultural del partido; el tema requiere cautela. De ahí que nuestro análisis se concentre en el nivel de las reglas formales e informales, que inciden sobre la organización de partidos y sus delegaciones legislativas. Véase, Alonso,

Las relaciones en el grupo parlamentario son expresión del sistema de desigualdades internas, en donde jerarquía y status establecen claras distinciones entre diputados miembros de la bancada. Los mecanismos de control y coordinación legislativos, se asemejan a una pirámide, un sistema jerárquico que asegura la distribución de incentivos simbólicos, de status y materiales, por parte de los diputados que tienen posiciones de liderazgo. Como veremos, las exigencias técnicas del trabajo legislativo han presionado hacia un aumento de las diferenciaciones internas, lo cual implica que el desempeño regular de las tareas recaiga sobre un pequeño número de diputados. Bien vistas las cosas es una minoría la que gobierna sobre la mayoría.

Esa minoría tiene su expresión en la Gran Comisión, que es el órgano de control más importante dentro del sistema parlamentario en México. El grupo parlamentario del PRI tiene una instancia principal de coordinación y control que se encuentra sancionada por el Reglamento Interno (art. 72), a la que se denomina *Gran Comisión*, este órgano está integrado por un presidente y un Secretario y por los 32 coordinadores de las diputaciones estatales. Es casi una tradición que el presidente de la Gran Comisión sea al mismo tiempo el líder de la mayoría parlamentaria; el proceso de nombramiento es poco conocido, si bien en él se prefiguran los acuerdos parlamentarios, la influencia de la oposición política y sobre todo el tipo de relación con el poder presidencial. "Formalmente hablando, los integrantes de la Gran Comisión eligen a su presidente, pero en realidad, los líderes políticos nacionales deciden fuera de la cámara quién será, después de un proceso de auscultación, parecido al que se emplea antes de seleccionar a otros funcionarios de alto nivel" (de la Garza, 1975:71) "La Gran Comisión controla la distribución de los apadrinamientos políticos que proporciona el poder legislativo: designa las tareas de cada comisión, así como a sus presidentes, contrata el personal administrativo y fija sus salarios. Cada delegación estatal elige a uno de sus propios miembros para que trabaje en la Gran Comisión; de modo que los

Jorge, "Partidos y Cultura Política" en: Alonso (Coord.) *Cultura Política y Educación Cívica*, México,

diputados de los estados pequeños tienen mayores posibilidades de figurar en la Comisión que los legisladores de estados grandes" (Smith, 1978:267) (relacionar membrecía en la comisión con el tamaño de las delegaciones estatales)

El presidente de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, es el cargo de mayor jerarquía política, los priistas se refieren a él como "el Jefe" (o "la Jefa", si hablamos de la LV legislatura), pues para todos es claro que representa al poder ejecutivo en la Cámara, por ello es necesario mostrar lealtad y disciplina ante las instrucciones provenientes de esa jerarquía. El líder o jefe es el enlace entre los coordinadores de las diputaciones estatales y los coordinadores de los sectores del partido representados en la Cámara, en torno a ese liderazgo se conforman las alianzas negociadas y se forman los equipos políticos, de ahí que en el lenguaje cameral se conozca a este grupo de legisladores que tienen acceso al líder como, "La Burbuja", término que denota la selectividad y los privilegios de que disfrutaban los coordinadores de las diputaciones. (Nota: los diputados que ocupan cargos o desempeñan funciones de liderazgo en la Gran Comisión, no siempre son los que tienen mayor experiencia legislativa. ¿Quiénes llegan a ser líderes de la Gran Comisión? ¿Cuál es la ruta y antecedentes políticos de los líderes de la mayoría legislativa?)

Desde "La Burbuja" se genera la cohesión y la disciplina de partido, pues el Jefe político instruye a los coordinadores de diputación sobre las iniciativas que se van a debatir, selecciona a los oradores que se autopropone, da instrucciones sobre la votación en lo general y en lo particular y comunica los acuerdos a los que se ha llegado con la oposición; a su vez los coordinadores de grupo transmiten las instrucciones y recomendaciones al resto de los diputados.

En una percepción simplista podríamos afirmar que todo el mecanismo de control y disciplina política se resuelve a través de la vigencia de esas jerarquías. *No obstante, la información que hemos recolectado por medio de entrevistas no*

estructuradas sugiere que las relaciones políticas entre el líder de la mayoría, los coordinadores de diputación y los diputados, se desarrollan como una especie de *competencia política* por los recursos, que comprende tanto elementos transaccionales, como morales. (Bailey,1962:74)

Pensamos que es indispensable relativizar la hipótesis de la *mayoría mecánica*, según la cual la diputación priista opera por medio de un mecanismo vertical y jerárquico inspirado por un "habito colectivo de sumisión".¹⁵ Al interpretar las relaciones entre el líder de la mayoría y el conjunto de la diputación del partido oficial, coincidimos con varios investigadores, en que posiblemente las relaciones de *confianza, amistad y patronazgo*, (Camp,Roderic,1983, Ramos, Jaime,1993) son esenciales para generar la cohesión y la disciplina de los diputados. En una legislatura en la que impera la inmediatez de los trabajos y en que las iniciativas de Ley corresponden más a los ritmos de toma de decisiones en el poder ejecutivo, es fundamental para el presidente de la República, contar con hombres de confianza en la dirección de la Cámara, de ahí que el líder sea el "hombre de confianza" del presidente. La confianza también es el criterio para nombrar a los treinta y dos coordinadores de diputación, (uno por cada entidad federativa), que dirigen y mantienen la disciplina de su grupo. Ahora bien la relación de confianza no debe entenderse como algo dado, sino que en un medio inseguro y cambiante como es la política mexicana, la confianza está constantemente a prueba, podríamos decir que se negocia. Se otorga confianza

¹⁵ Los aportes de la antropología política en el estudio de las relaciones de *parentesco, amistad y patronazgo*, son un punto de partida para descifrar las normas de comportamiento y articulación más importantes de la clase política. El libro de Bailey F.G., *Stratagems and Spoils* (1962), contiene referencias muy útiles sobre las reglas mediante las cuales se integran "equipos políticos": recreando analogías entre las sociedades primitivas en que el antropólogo realizó trabajo de campo (aldeas de la India) y las sociedades complejas, el autor analizó las regularidades estructurales sobre la cooperación y formación de los equipos políticos alrededor del liderazgo. La distinción entre "equipos morales" y "equipos transaccionales", demarca dos aspectos de la política: en el primer aspecto estaríamos hablando de una relación en donde los seguidores están unidos al líder a través de múltiples relaciones fincadas en lazos de amistad, parentesco y patronazgo, por lo que la relación política adquiere una calidad moral; en el segundo la relación entre el líder y sus seguidores rige se finca en la transacción, basada en el cálculo del interés y del beneficio. En realidad, como lo ilustran los casos examinados por Bailey, un líder puede tener un *círculo interior* de partidarios (núcleo) cuyos vínculos con él son morales y un *círculo externo* de secuaces (séquito) cuya relación con él es transaccional. (Bailey, F.G.1962:74 -76)

cuando el líder (o Jefe) elige a un diputado para fijar la posición del partido sobre una iniciativa de Ley o cuando le permite subir a tribuna a refutar los argumentos de la oposición, también cuando se le asignan responsabilidades como la presidencia de una Comisión de dictamen legislativo, pero se puede perder si el diputado se equivoca o "cumple a medias" la tarea encomendada (De la Garza, 1975). De quienes gozan de confianza, se espera reciprocidad; en el ambiente político mexicano esto se interpreta como una exigencia de *lealtad*, "es la lealtad personal, más que la ideología, la característica que predomina en la cultura política" (Camp, Roderic, 1983:30). Según Jaime Ramos:

"La lealtad es un rasgo de la conducta que se manifiesta cumpliendo cabalmente una obligación, la que generalmente en nuestro medio se considera de orden moral. Lealtad se confunde con fidelidad, aunque esta última expresa más bien la exactitud con que se cumple su obligación el que es leal. La fidelidad, así, puede considerarse como una forma que adopta la lealtad" (Ramos, Jaime, 1993: 27)

En el medio político de la Cámara de Diputados, lo más difícil para un legislador, resulta conciliar la lealtad a los principios, con la lealtad personal y de grupo. Ese sistema de *lealtades conflictivas* es precisamente lo que hace difícil el análisis del control, la cohesión y la disciplina de partido. Tal como lo hemos presentado, el mecanismo de la mayoría, se asemeja a una pirámide política, en cuya cúspide aparece el líder de la Gran Comisión, empero, hasta aquí hemos omitido el hecho de que la red política que circunda al líder, también contiene elementos de competencia. Esas relaciones informales se asemejan a un *equilibrio fluctuante*, en el que se entabla una soterrada competencia entre coordinadores de diputación y la cúpula de los sectores del partido (CNC, CTM, Movimiento Territorial), por incidir en el trabajo legislativo y por el reparto de los cargos políticos en la Cámara. Algunos diputados hablan en privado de esta confrontación con un lenguaje metafórico, pues indican que entre las corporaciones

y las diputaciones estatales, hay "celos políticos". Las preguntas obligadas son; ¿A quién deben otorgar lealtad los diputados? ¿a su sector o la representación estatal?

Inclusive si descendemos un poco en la pirámide política, y nos concentramos en la descripción de los vínculos entre los coordinadores de diputaciones estatales y sus grupos, podremos advertir que en ese nivel, los equipos políticos están integrados por lazos de amistad, que se expresa en el *paisanaje político* (el término es provisional), los diputados se identifican entre sí como paisanos, es decir provenientes de un mismo estado, lo cual conforman un círculo moral y afectivo. Un vínculo parecido al que Eric Wolf identificó como la *amistad de camarilla* (clique), esta alianza informal:

"Normalmente, entraña un factor afectivo que puede emplearse para contrarrestar las exigencias oficiales de la organización, para hacer más aceptable la vida dentro de ella y dotarla de mayor sentido y, lo que es muy importante, puede disminuir en el individuo el sentimiento de que está dominado por fuerzas extrañas a él y servir para confirmar la existencia de su yo en la acción recíproca de las charlas amistosa en pequeños grupos" (Wolf, Eric,1990:33)

Dichos vínculos son más patentes en las diputaciones numerosas como la de Veracruz con 24 miembros, Jalisco o Puebla con 16 miembros, que son conocidas por su cohesión. Desde luego que tales vínculos no excluyen la competencia entablada entre diputados provenientes de distintos sectores del partido que compiten por la influencia política. Lo que constata que ni en esos casos es posible pensar en bloques monolíticos, ya hemos señalado que todas estas *relaciones informales* son fluctuantes, inestables y se mueven en un madeja de susceptibilidades poco predecibles.

Resulta virtualmente imposible separar en la realidad los lazos morales de reciprocidad, respecto de los vínculos transaccionales, aún y cuando las relaciones

de confianza y amistad, tienden a afianzar la lealtad y la disciplina, hay una *zona gris de intercambios* que suple las deficiencias de una estructura política nutrida por la lealtad incondicional, cuando esta falla se extrapolan los contenidos transaccionales. Pongamos la situación de las "votaciones difíciles", que a últimas fechas han cuestionado lealtades ideológicas y de grupo al interior del PRI, en tal circunstancia, los coordinadores de diputación aceptan instrucciones a "cambio de algo" sean beneficios materiales o valores políticos, lo mismo ocurre con el grueso de los diputados priistas, eso ha dado lugar a un pernicioso sistema de intercambios de prebendas (cobros adicionales a la dieta parlamentaria, viajes al extranjero, concesiones), que se hace indispensable cuando hay votaciones difíciles o iniciativas de ley que los diputados no comparten, podríamos citar como ejemplos tres casos de la LV legislatura; la discusión y aprobación del Artículo 27, la reforma a los artículos 3o. y 130 sobre las relaciones Estado-Iglesia y el artículo 82 sobre los requisitos para ser presidente. En los que no fue tan fácil poner en marcha la mayoría mecánica. Desde luego que la independencia de los legisladores no es muy significativa, ni tan frecuentes los casos de indisciplina partidaria, para dar lugar a un mecanismo extendido de "compra-venta de apoyo legislativo", como el que opera en la Cámara de Diputados de Brasil. (Mainwaring, Scott, 1988)

Las reglas de la negociación

En la Cámara de Diputados de México, operan reglas, actitudes y expectativas, de carácter no oficial, ni escrito, que bien pueden ser consideradas como "un conjunto idiomático de normas que resume la *sabiduría política* de una cultura". (Bailey, F.G. 1969: 22) Los rasgos de la estructura de la Cámara de Diputados son: a) la presencia de un partido dominante que ostenta la mayoría legislativa, que dirige y controla los trabajos legislativos, b) una Cámara en donde el papel de los legisladores considerados individualmente tiene poca importancia, pues se ve atenuada por la disciplina de partido, c) una presencia de partidos de oposición que oscilan entre el apoyo negociado y la oposición intransigente, d) una escasa

profesionalización y especialización de los diputados (propiciada por la renovación trienal de la legislatura), que contrasta con el monopolio que el poder ejecutivo ha ejercido sobre la información, la especialización de funciones y la experiencia legislativa. (Lujambio,1993)

El predominio prolongado de una mayoría legislativa ha dado lugar al desarrollo de una estrategia legislativa sustentada en un complicado sistema de reglas del juego que facilitan el control y la resolución de conflictos para generar la disciplina de partido; lo que se ha dado en llamar la *mayoría mecánica*. Entre los diputados del PRI existe la creencia de que el grupo mayoritario es el responsable de que la "Cámara camine", este eufemismo resume con bastante exactitud la noción de que prevalece un orden de obligaciones consistente en buscar que "las cosas salgan", es decir que las iniciativas enviadas por el ejecutivo sean aprobadas.

Es notable que las *reglas del juego político* en una legislatura con partido dominante, han sufrido cambios relevantes a partir de que la Cámara de Diputados incorporó el pluralismo y se vió afectada en su composición por la creciente competitividad de las elecciones legislativas. Desde que se introdujo la reforma de 1963, que hizo posible la acreditación de diputados de partido a todo el partido que obtuviera el 2.5% de la votación total, la reforma de 1972 que redujo el porcentaje al 1.5%, hasta la importante reforma política de 1977 que favoreció la legalización de partidos de izquierda, ha habido un innegable fortalecimiento del pluralismo político en la Cámara de Diputados. Pero sin duda el punto culminante de ese proceso se alcanzó en el año de 1988, cuando en la LV legislatura una coalición de fuerzas políticas (PMS,PPS,PST,PARM) que integraron el Frente Democrático Nacional (FDN), llegó unida a la Cámara de diputados con el propósito de cuestionar la hegemonía priista en la Cámara de Diputados. Los partidos mencionados y el avance constante del PAN, dieron lugar a que por primera vez en la historia legislativa moderna, el partido dominante (PRI), obtuviera una mayoría precaria de 263 diputados, frente a 237 miembros de

oposición. La LIV legislatura marcó un punto de inflexión en las relaciones entre la mayoría y las minorías, pues desde los trabajos del Colegio Electoral, fue claro que el PRI no contaba con la *mayoría calificada* para poder modificar la constitución y que tenía que recurrir a la alianza con otras fuerzas. La estrategia de la oposición aglutinada en torno al FDN, asumió las características de una oposición antisistema, pues dió lugar en la práctica a una suerte de *Bloqueo legislativo*, (Linz, 1988) ya que las iniciativas presidenciales no pudieron ser aprobadas con la prontitud y diligencia de antaño. La mayoría priista vivió algo parecido a un "terror parlamentario", pues aquel escenario inédito le confrontaba ante una realidad muy distinta al pluralismo de aparador con el que habían convivido. Las nuevas condiciones políticas impusieron un forzado aprendizaje de reglas del juego, en las que el pluralismo, la negociación y la apertura hacia otras fuerzas políticas, planteaban un desafío al partido dominante.

¿Que es lo que ha determinado la cooperación entre la mayoría y los partidos de oposición? ¿Que limites se han impuesto al poder de la mayoría?¹⁶ Derivado de lo anterior, surge otra pregunta; ¿Cuales han sido las pautas de la negociación en la Cámara de Diputados de México? ¿Bajo que condiciones han surgido los convenios de cooperación entre el PRI y el resto de las bancadas de la Cámara? Esto nos conduciría a una taxonomía de la negociación.¹⁷ De esa cooperación con el ejecutivo depende el futuro de la carrera política. ¿Por que la mayoría se comporta como una mayoría mecánica? ¿En que acuerdos descansa dicho mecanismo? ¿Que determina la cooperación de las bancadas de oposición?

¹⁶ Esta es la pregunta que para el caso de Estados Unidos se han hecho Cox y Mc Cubbins, ver: Cox, Garry W., y Mc Cubbins, Matthew D., *Legislative Leviatan. Party Government in (the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.)

¹⁷ A nivel teórico, me ha surgido la necesidad de revisar los aportes del *rational choice*. El libro de Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, parte del dilema al que se enfrentan un grupo de pobladores al hacer uso de los recursos escasos y los peligros de apostar por el interes individual. De ahí surge la posibilidad de establecer convenios de cooperación o de construir instituciones. En la misma línea Hardin, Russell, *Collective Action*, Baltimore, John Hopkins University, Press.

El incremento del pluralismo ha conducido a la mayoría a establecer convenios de cooperación (negociaciones) con la oposición. Un primer nivel en que esto es apreciable es el de los ACUERDOS PARLAMENTARIOS, que versan sobre la mecánica de los procedimientos parlamentarios: conformación de la lista de oradores, tiempos en tribuna, comparecencias de los secretarios, y en general los acuerdos sobre el orden del día. La actividad de la asamblea es más intensa desde que en 1986 una reforma amplió a dos, los períodos ordinarios de sesiones. En las sesiones públicas se han verificado un mayor número de puntos de acuerdo, que tienen como finalidad modificar aspectos de los dictámenes a discusión o signar compromisos para crear comisiones, hacer pronunciamientos públicos.

Otro nivel de la elaboración de convenios es el de los acuerdos sustantivos, sobre los contenidos de las iniciativas de ley y dictámenes. Sin riesgo a equivocarnos, las modificaciones constitucionales han requerido regularmente de la cooperación del resto de las bancadas; el PRI no ha ido solo en reformas constitucionales. Se pueden citar las reformas a los artículos en materia electoral, o también los artículos como el 130 y el 3o. const., el art. 27, también el art. 4o. constitucional durante la LIV legislatura, reforma constitucional, en la que el PAN decide no cooperar con el PRI, el PRD apoya la reforma. ¿sobre que bases se logró la cooperación del resto de las bancadas? ¿cual fue el mecanismo de negociación puesto en marcha? ¿cuales han sido las coaliciones partidistas necesarias para lograr modificaciones constitucionales? ¿cual es el papel de las comisiones plurales en el logro de los convenios de cooperación legislativa?

Si bien en materia de modificaciones constitucionales se ha reproducido un patrón de cooperación entre PRI-PAN, no ha ocurrido lo mismo en las leyes secundarias, por ejemplo; en los cambios en materia electoral el PAN ha apoyado las reformas constitucionales, pero no la legislación secundaria. Como ejemplo puede citarse la Ley de Electoral (Cofipe de 1989). Dado este comportamiento, es

factible explicarlo, recurriendo a la formula de elaboración de convenios establecida por Douglas North; todo convenio implica castigos por no cumplirlos o costos de transacción. De ahí surge la pregunta: ¿Por qué la bancada del PAN coopera cuando se trata de modificaciones constitucionales, pero no sigue el mismo patrón en la votación sobre legislación secundaria? ¿Significa esto que hay un coste de transacción distinto en una y otra materia?. Una pista posible, es que mientras las reformas constitucionales se han pactado entre las cúpulas de los partidos políticos y el poder ejecutivo, no ha sido el caso de las modificaciones a la legislación secundaria. Se presume que las bancadas legislativas tienen un mayor control sobre el itinerario de las segundas. La mayoría legislativa ha buscado lograr mayores beneficios al momento de redactar la legislación secundaria, ello presumiblemente reduce los incentivos para las oposiciones. Esta dinámica puede apreciarse más nítidamente si se estudian los procesos de negociación en las comisiones legislativas.

Legislar y negociar: el trabajo de las comisiones legislativas.

Durante un largo ciclo de la historia posrevolucionaria, las comisiones fueron eclipsadas por el dominio que el partido hegemónico consolidó desde 1930 y más claramente a partir de la primera legislatura del cardenismo (1934-1937). La hegemonía del partido oficial se impuso en el reparto, integración y funcionamiento de las comisiones legislativas; el PRI (y sus antecesores institucionales PNR, PRM) monopolizó las presidencias y secretarías de todas las comisiones del Congreso, convirtiéndolas en cotos de poder y privilegio. Esta situación no cambió ni con la reforma de 1964, que permitió el ingreso de los diputados de partido y ni siquiera con la reforma política de 1977, que amplió las oportunidades de las minorías políticas para darse una representación en el Congreso: las comisiones permanecieron inmunes al fenómeno de la ampliación del pluralismo en la Cámara de Diputados. En consecuencia, el poder de la *Gran*

Comisión - como órgano de gobierno de la Cámara- se mantuvo incólumne, por lo que conservó las facultades de nombrar a los presidentes de las comisiones y decidir sobre la integración de las mismas. Los sucesivos líderes de la Gran Comisión, utilizaron el reparto de las comisiones legislativas, como un recurso de *patronazgo político*, para favorecer o premiar la disciplina de los miembros del PRI. De esta manera se estableció un singular método de promoción política, ajeno en la mayor parte de los casos, a toda consideración sobre el profesionalismo o la antigüedad de los congresistas, y en el que se enfatizó la alianza y el equilibrio entre camarillas políticas y las corporaciones del partido.

En este largo ciclo, también se restringieron las formas de división del trabajo parlamentario, inhibiendo la creación de subcomisiones e implementando mecanismos centralizadores en las decisiones políticas, fundamentalmente a través de la disciplina de partido, lo cual dió preminencia a las coaliciones y grupos parlamentarios. (González Oropeza,1994:32) Se consolidó también, en la práctica parlamentaria de las comisiones; un conjunto de arreglos relacionados con ritmos, formas protocolarias y procedimientos para el despacho de los asuntos legislativos, que adquirieron una fuerza vinculante superior a las estipulaciones del reglamento.

La etapa política de dominio unipartidista de las comisiones de la Cámara de Diputados de México culminó hasta 1988 durante la LIV legislatura, en la que el PRI aceptó compartir las presidencias y las secretarías de comisiones con la oposición: diputados del PAN presidieron las comisiones de Distribución y Manejo de Bienes y Consumo, Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca, el Partido del Frente Cardenista, la comisión de Pesca y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, la comisión de Artesanías. Esa tendencia a compartir las presidencias de las comisiones con los grupos parlamentarios de oposición, abrió la ruta de un fortalecimiento de las comisiones, por la vía del multipartidismo.

En la LV legislatura (1991-1994), se aprecia un moderado cambio en los criterios de distribución de los cargos de dirección de las comisiones, en este ámbito el partido dominante ha demostrado ser flexible-pragmático, al ceder espacios a la oposición, sin aceptar un principio de proporcionalidad en el reparto de las comisiones. De las cuarenta y cuatro Comisiones de dictámen legislativo existentes en la Cámara, las "fracciones minoritarias" obtuvieron la presidencia de ocho comisiones (18% de las presidencias); tres de las comisiones fueron presididas por diputados del PAN, dos por diputados del PRD, en tanto que el PARM, PPS y PFCRN, ocuparon cada uno la presidencia de una comisión, las 36 comisiones restantes estuvieron presididas por miembros del PRI. (Crónica Legislativa, año 1, num. 3, junio 1992)

Algo que debe considerarse es que no todas las comisiones tienen el mismo peso en los trabajos legislativos, hay comisiones que son estratégicas desde un punto de vista técnico, como la Comisión de Hacienda y Crédito Público o la de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, otras que lo son por la delicadeza de las cuestiones que tratan como la de Gobernación y Puntos Constitucionales, y algunas que son importantes por que las controlan los sectores del PRI, como la Comisión de Educación que tradicionalmente ha sido del SNTE o la de Reforma Agraria, que habitualmente corresponde al líder de la CNC, o la de Trabajo y Previsión Social, tradicionalmente presidida por líderes obreros. Al evaluar la distribución de presidencias en las Comisiones, no debe perderse de vista que las "comisiones estratégicas", han permanecido relativamente inmunes frente al avance de la oposición, en ellas sigue funcionando el esquema tradicional de asignación, en el que la relación de *Padrinazgo político* de los secretarios de estado hacia los diputados es una vía segura para acceder a la presidencia de Comisión. No obstante, aún esas comisiones han tendido a aceptar la presencia de la oposición a la que se le han reconocido posiciones como la de secretario de la Comisión. Por ejemplo, al PAN le fueron asignadas, por acuerdo parlamentario, 16

secretarías de Comisión, inclusive en Comisiones importantes como Gobernación y Puntos constitucionales, Educación y Hacienda y Crédito Público.

En la LV legislatura el PAN obtuvo la presidencia de tres Comisiones, lo cual a todas luces no era coherente con la proporción de diputaciones obtenidas. En orden de importancia fueron, la Comisión de Justicia, la Comisión de Turismo, y el Comité de Biblioteca. La Comisión de Justicia considerada como una "Comisión estratégica", tal vez la única que pasó a manos de la oposición; el PAN conquistó esa presidencia gracias al prestigio, que como jurista, tiene el Dip. Fernando Gómez Mont, pero también por el interés del ejecutivo en darle credibilidad a un área legislativa muy controvertida. En este caso se tomó en cuenta la *especialización* y la *confianza* que el ejecutivo depositó en Gómez Mont.

Las presidencias de Comisión alcanzadas por diputados del PRD, se relacionaban con asuntos de prioritario interés para el programa político del partido. El PRD obtuvo la presidencia de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios.

En la LVI legislatura (1994-1997), la oposición preside 17 Comisiones de las 48 Comisiones existentes. Lo más significativo es que obtuvo la presidencia de algunas de las Comisiones consideradas como estratégicas, tales como Justicia, la Comisión de Energéticos, Reforma Agraria y sobre todo la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por primera vez la Comisión de vigilancia de la Contaduría mayor de Hacienda está presidida por un miembro de oposición, del Partido Acción Nacional. En el futuro inmediato habrá posibilidades de un mayor control sobre las finanzas del ejecutivo, si bien para ello se tendrían que reformar los

procedimientos en la presentación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación.¹⁸

Las comisiones presididas por miembros de la oposición, son comisiones que presumiblemente tienen otros criterios de operación, simbolizan un impulso innovador en los métodos internos de trabajo legislativo. Tales criterios de operación dependen de la correlación de fuerzas entre fracciones parlamentarias, el peso político y el estilo personal de sus presidentes, la importancia de los asuntos que coyuntural o periódicamente se traten en su seno. No es ocioso preguntarse, en primer lugar, por los métodos con los cuales se dá el reparto de las presidencias y secretarías; ¿se toma en cuenta la oportunidad política o el criterio de la orientación profesional? ¿en que casos es decisivo el *padrinazgo* de los secretarios de estado? y desde luego, ¿como inciden las reglas de la competencia al interior de la fracción parlamentaria, para decidir que individuos ocuparían la presidencia de las comisiones asignadas? . Los datos provenientes de entrevistas, revelan que la distribución de las presidencias de comisión se hizo con base en tres tipos de evaluaciones: 1) que los líderes de la oposición a quienes se les confiara (tambien aquí la confianza es fundamental) la presidencia de una comisión no fueran tan "intransigentes" y aceptaran la negociación, 2) que mantuvieran un canal de comunicación con las agencias del poder ejecutivo o fueran promovidos por algún secretario de estado, (*padrinazgo político*), 3) que fueran diputados con experiencia legislativa probada y con cierto grado de especialización sobre los asuntos a tratar en el trabajo de la Comisión.

Sobre los criterios de distribución de las comisiones, un diputado de la LVI legislatura, me hizo notar que:

¹⁸ "Esta Comisión es el órgano parlamentario que vincula a la Cámara de Diputados con el órgano técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargada, ésta, del análisis de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Esta tarea forma parte del denominado "poder de la bolsa", mismo que comparte esta Comisión con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" (Raigosa Sotelo, 1991:177). Para darle mayor poder sería necesario delimitar su ámbito de competencia junto a la Contraloría General de la Federación.

"(...) uno de los criterios que orientan la formación e integración de las comisiones, es primero el dejar gobernar y conducir al congreso y al poder legislativo por la mayoría. Esa es la regla básica y fundamental, la regla de oro. La mayoría de los miembros de las comisiones son del partido mayoritario. En segundo lugar, también en la distribución de las presidencias y secretarías, se busca otorgar presidencias y secretarías a la oposición. En tercer lugar, se toman en cuenta los temas, hay temas en donde el fenómeno político del control es básico y por lo tanto dejárselo a la oposición no está mal, como por ejemplo ahora la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que está en manos del PAN, o un área tan importante como los energéticos, se les dejó a los que se sienten titulares del nacionalismo, que son los perredistas, o por que son tan partidarios del estado de derecho y son tan buenos en el área jurídica, la Comisión de Justicia se dejó al PAN (...)"

En la distribución e integración de las Comisiones de dictamen legislativo intervienen tanto criterios legales, como políticos, de forma tal que es difícil establecer una relación entre la experiencia parlamentaria y el trabajo en comisiones, en contraste con otros congresos en donde existe la profesionalización, la integración de las comisiones no considera criterios de evaluación basados en la antigüedad y experiencia parlamentaria (González Oropeza, 1994: 83)

En la distribución de Comisiones estratégicas, interviene de manera notable el poder del Presidente de la República, pues hay una franja de diez comisiones, cuya integración se negocia directamente con el poder ejecutivo, desde donde se califican los atributos personales y cualidades de los aspirantes a presidir una comisión. En la LVI legislatura, los casos de la Comisión de Energéticos, presidida por Francisco Curi del PRD y la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda, presidida por García Villa del PAN, son ilustrativos, pues estos nombramientos se concertaron tanto en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, como en los altos círculos del poder ejecutivo.

Un aspecto que vale la pena destacar, es que el hecho de que miembros de la oposición presidan comisiones legislativas, sean estratégicas o no, bajo ninguna circunstancia garantiza para la oposición un control sobre los ritmos de trabajo y

la forma de dictaminar iniciativas de ley, puesto que si se revisa la membrecía de las comisiones, podremos constatar que el PRI es mayoría en todas las comisiones. Dado que las comisiones son órganos colegiados, lo que cuenta es el voto de la mayoría y no la decisión del presidente de la comisión. Además desde la LIV legislatura el PRI se ha sobrerrepresentado en todas las comisiones, asegurandose una holgada mayoría.

Además de lo señalado, el cambio en la composición de las Comisiones se enfrenta a dos obstáculos: 1) la preeminencia de los grupos parlamentarios sobre las Comisiones, en el proceso de negociación, 2) la falta de asesores competentes e independientes. Un Staff Congressional que es casi inexistente. (Lujambio, 1994:10). Según González Oropeza, "el desarrollo limitado de un Staff congresional y de una infraestructura de apoyo legislativo, está relacionado con las finanzas del congreso. En el último presupuesto de la Federación para 1994, la asignación al poder legislativo Federal fue de una cifra irrisoria de 0.50% del monto total presupuestario, mientras que el poder ejecutivo absorbe el 98.7%" (González Oropeza, 1994:84)

Las comisiones por dentro.

Desde nuestro punto de vista, el camino metodológico para comprender el proceso político de las comisiones, y las formas de negociación, competencia y cooperación, consiste en "estudiarlas por dentro". (Béjar, 1992: 9) Estudiar la vida interna de las comisiones implica enfrentar la tarea de construir un enfoque analítico pertinente a la interpretación de situaciones de negociación, toma de decisiones y ejercicio del poder a nivel de grupos. En tal sentido el análisis de Richard Fenno sobre el Comité de Asignaciones ("Appropriations Committee") del Congreso Estadounidense, es un buen punto de partida. En su clásico y controvertido ensayo, generó una polémica sobre la factibilidad de aplicar los descubrimientos sobre el comportamiento de grupos, al estudio de los comités legislativos. (Fenno, 1962:310). El autor explicó los procedimientos internos de

regulación del conflicto e integración en el Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, a partir de dimensiones de análisis sobre la vida interna de las comisiones, entre las cuales consideró: a) las normas que hacen posible la integración de los miembros, b) los mecanismos de control y sanción (el grado de socialización y obligatoriedad de los mismos), c) la orientación del trabajo legislativo de los miembros, d) y la estabilidad en los cargos de la comisión. Enunció cuatro normas de integración; la norma de especialización, la norma de reciprocidad, la norma de la unidad de los subcomités y la norma del mínimo apartidismo. (Fenno, 1962: 316-317) No voy a discutir en extenso los pros y contras del enfoque de Fenno, en este escrito lo que me interesa subrayar, es que la investigación sobre el tipo de normas operantes y reconocidas en los comités legislativos puede ser útil para entender la cooperación y el conflicto. Los temas planteados por este autor, son susceptibles de reactualizarse, si se enfocan desde la perspectiva de los actores, sus estrategias para realizar metas individuales o colectivas (Elster, 1992:39).

En la investigación que estamos realizando, hemos propuesto que el enfoque de negociación, es la clave para identificar las estrategias de los actores y su disposición de llegar a acuerdos.¹⁹ La política parlamentaria es una especie de *orden negociado*, constituido por arenas en la que los actores llevan a cabo estrategias y asumen las reglas del juego, sean escritas o no. En la negociación, los actores siguen un conjunto de reglas pragmáticas que indican tácticas y maniobras que buscan el logro de la meta sin importar una justificación consistente desde el punto de vista moral. (Bailey, 1971:24) Un enfoque procesual de la negociación en el poder legislativo, que es el que estamos interesados en desarrollar, concibe a la política como el arte de lograr acuerdos relativos a los asuntos públicos (Swartz, Turner, 1968). En todo proceso de negociación (aún en los que no se logra el

¹⁹ Jon Elster opone la negociación al proceso de discusión racional, pues considera que en esta última, "están vedadas las tergiversaciones estratégicas y otras formas de maniobras y engaños para ganar posiciones. , "(...) En la discusión racional lo único que se supone que cuenta es la "fuerza del mejor argumento", incluso argumentos que esten disociados de la fuerza negociadora de las partes" Elster, Jon, *El Cemento de la Sociedad*, Barcelona, Gedisa, 1992., p.69.

acuerdo), se debe de considerar: 1) el número de negociadores, su experiencia relativa en la negociación y a quién representan, 2) el balance relativo de poder exhibido por los representantes de los partidos, 3) la identidad del actor y sus intereses en la negociación, 4) la visibilidad de la transacción para otros, su apertura o su carácter secreto, 5) el número y la calidad de los asuntos negociados, 6) las opciones para abandonar o discontinuar la negociación y los modos alternativos de acción percibidos como viables.

BIBLIOGRAFÍA

Sobre teoría antropológica

ARONOFF, Myron, "Ritual in Consensual Power Relations: The Israel Labor Party" en: Claessen, Henri, *Political Anthropology. The State of the Art.*, Mouton Publishers, 1979.

BAILEY, Fredrerich G. , *Las Reglas del Juego Político*, Venezuela, Editorial Tiempo Nuevo, 1970.

DA MATTA, Roberto, *Carnaval as a Cultural Problem: Towards a Theory of Formal Events and Their Magic*, Notre Dame, The Hellen Kellogg, 1986.

ELIAS, Norbert, *La Sociedad Cortesana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

GEERTZ, Clifford, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton, 1980.

GEERTZ, Clifford, *La Interpretación de las Culturas*, Barcelona, Gedisa, 1992.

GOFFMAN, Erving, *Ritual de la Interacción*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.

KERTZER, David, *Ritual, Politics and Power*, Yale, 1988.

LUKES, Steven, "Political Ritual and Social Integration" en: *Essays in Social Theory*, New York, Columbia University Prees, 1977.

TURNER, Victor, *Dramas, Fields and Metaphors*, Ithaca, Cornell University Press, 1974.

TURNER, Victor, *El Proceso Ritual. Estructura y Antiestructura*, Madrid, Taurus, 1979.

VAN GENNĒP, Arnold, *Los Ritos de Paso*, Madrid, Taurus, 1986.

Sobre Legislaturas

AGOR, Weston, ed. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, N.Y. Praeger, 1971.

DAVIDSON, Roger, *Congress and its Members*, Washington, D.C., Congressional Quartely, 1985.

DI PALMA, Giuseppe, *Surviving Without governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California, 1977.

DOOD, Lawrence, "El Congreso, la Presidencia y la experiencia norteamericana: una perspectiva transformacional" en: THURBER, James, *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1994.

FENNO, Richard, "The House Appropriations Committee as a Political System: The Problem of Integration" en: *The American Political Science Review*, Vol LVI, no. 2, June, 1962.

JONES, Rochelle, *The Private World of Congress*, New York, Free, Press, 1979.

KORNBERG, Allan, "The Rules of The Game in the Canadian House of Commons" en: *The Journal of Politics*, vol. 26, no, 2, may 1964.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.

MAYHEW, David, *Congress The Electoral Connection*, Yale Studies in Political Science, 26, New Haven, Yale University, 1974.

MEZEY, Michael, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University, Press, 1979.

NOHLEN, Dieter, FERNANDEZ, Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*, Venezuela, Editorial, Nueva Sociedad, 1991.

NORTON, Philip, ed. *Parliaments in Western Europe*, Portland, Ore, Frank Cass, 1990.

OLSON, David, *The Legislative Process: a Comparative Approach*, New York, Harper and Row, 1980.

OLEZECK, Walter, J. *Congressional Procedures and The Policy Process*, Washington, D.C, Congressional Quarterly, 1989.

MAINWARING, Scott, "Presidencialism in Latin America" en: *Latin American Research Review*, Vol. XXV, number 1, 1990.

SMITH, Steven, and DEERING, Christopher, *Committees in Congress*, Washington, Congressional Quarterly inc., 1990.

SMITH, Steven, *Call to Order. Floor Politics in The House and Senate*, Washington, The Brookings Institution, 1989.

SULEIMAN, Ezra, N. *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York, Holmes and Meier, 1986.

WEATHERFORD, J. M. *Tribes on The Hill*, Bergin and Garvey, 1985.

WHEARE, Kenneth Clinton, *Legislaturas*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LI Legislatura, 1981.

Sobre México

CARBO, Teresa, *El Discurso Parlamentario Mexicano entre 1920- 1950: un estudio de caso en Metodología de Análisis del Discurso*, Tesis Doctoral, CELL, El Colegio de México, 1993.

COSIO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano, Las Posibilidades del Cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1971.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, México, Era, 1965.

LUJAMBIO, Alonso, "Presidentes y Congresos, Estados Unidos, la experiencia Latinoamericana y el futuro mexicano" en: *Foro Internacional*, Vol XXXIII, num. 3 julio-septiembre, 1993.

OCHOA, Campos Moises, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973.

PACHECO, Guadalupe y REYES DEL CAMPILLO, Juan, "La Distribución de Candidaturas a Diputados en el PRI (1979-1985) en: *Argumentos*, Revista de la DCSH, UAM-Xochimilco, no. 9, abril de 1990.

RENDON CORONA, Armando, *La renovación de la Clase Política en México, 1940-1970.*, México, UAM- Iztapalapa, 1990.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, México, De. Trillas, 1991.

SMITH, Peter, *Los laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Elites Políticas en México.*, México, El Colegio de México, 1977.